

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME
DE LA
CONTRIBUTION MOBILIÈRE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTÈNUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Jeudi 15 mai 1902, à une heure et demie du soir

PAR

Stéphan VILLIERS

SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. PAUL GAUDEMET, PROFESSEUR

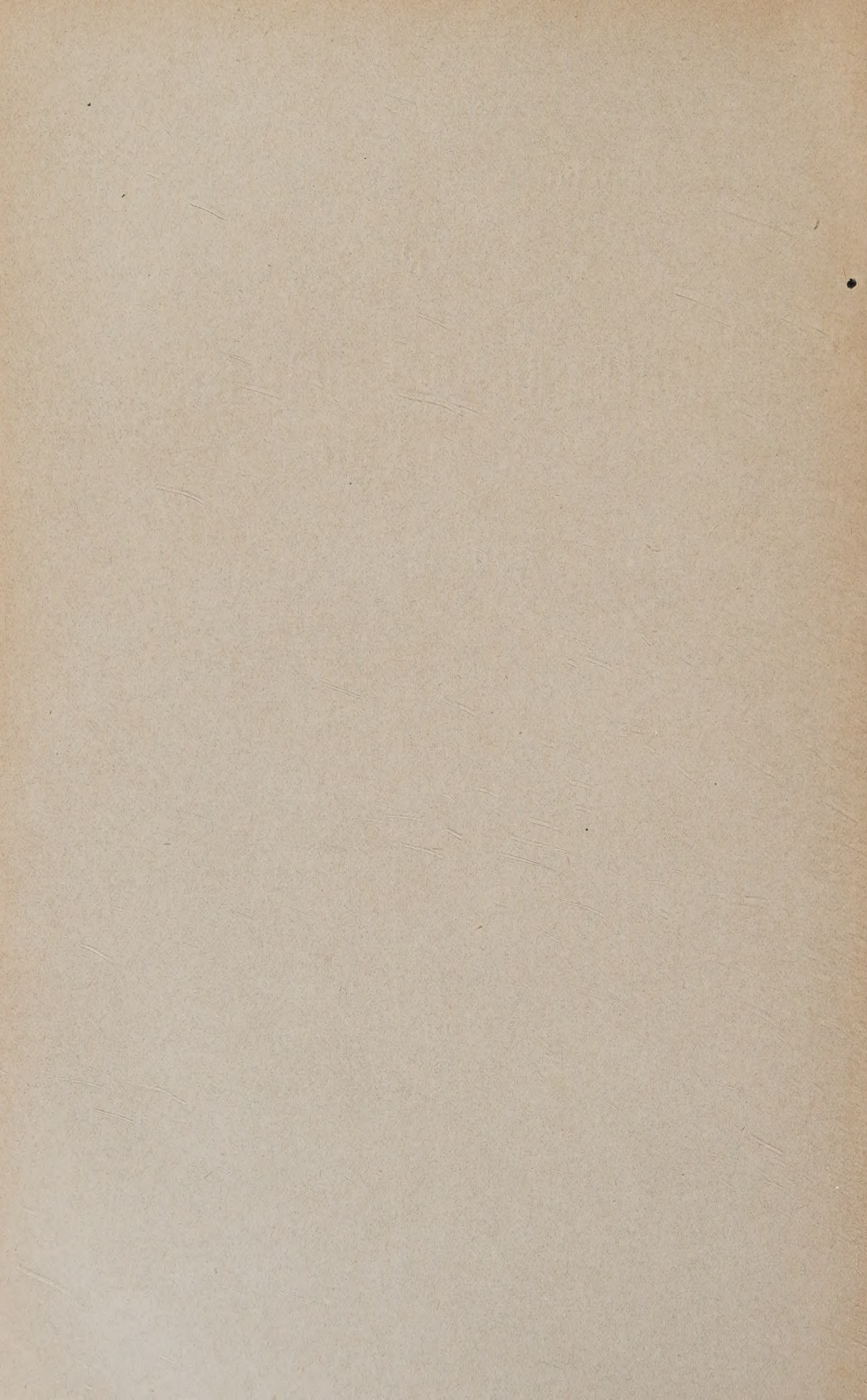
SUFFRAGANTS { M. MOULIN, PROFESSEUR
M. VIGNES, AGRÉGÉ

DIJON

LIBRAIRIE L. VENOT

1, place d'Armes, 1

—
1902



LA RÉFORME
DE LA
CONTRIBUTION MOBILIÈRE
EN FRANCE

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME
DE LA
CONTRIBUTION MOBILIÈRE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Jeudi 15 mai 1902, à une heure et demie du soir

PAR

Stéphan VILLIERS

SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. PAUL GAUDEMET, PROFESSEUR

SUFFRAGANTS { M. MOULIN, PROFESSEUR
M. VIGNES, AGRÉGÉ



DIJON
LIBRAIRIE L. VENOT

1, place d'Armes, 1

1902



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- LEROUY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances*, 5^e édition, t. I, p. 374.
- CAUÉES. — *Cours d'Économie politique*, 3^e édition, t. IV, p. 239, 314, 362.
- ÉDOUARD VIGNES. — *Traité des impôts en France*, 4^e édition, p. 41.
- ESQUIROU DE PARRIEU. — *Traité des impôts*, 1857, t. I, p. 259.
- TARDIEU. — *Contributions directes*. — *Répertoire général alphabétique du droit français*, par CARPENTIER, t. XIV.
- AD. SMITH. — *Recherches sur la richesse des nations*, l. V, chap. 2.
- BOUCARD et JÉZE. — *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*.
- DE HOCK. — *Finances de la France*.
- TRUCHY. — *Le système des impôts directs d'État en France*.
- LÉON SAY. — *Dictionnaire des finances*.
- GARNIER. — *Traité des finances*, 4^e édition, p. 84.
- DALLOZ. — *Code des lois politiques et administratives*, t. IV (*Contributions directes*), Paris 1901.
- TAINE. — *La Révolution*.
- STOURM. — *Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, Paris, 1885, p. 250.
- MINORET. — *La contribution personnelle-mobilière sous la Révolution*.
- L'Économiste français*, années 1887, 1894, 1896, 1898, 1900.
- Le Monde économique*.
- Revue d'Économie politique*.
- Revue politique et parlementaire*.
- Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur le revenu, 1894.

Journal officiel : documents : session 1887, n° 1575.

— — — 1887, n° 1758.

— — — 1894, n° 333.

— — — 1894, n° 764.

— — — 1895, n° 1560.

— — — 1896, n° 1912.

— — — 1896, n° 1951.

— — — 1897, n° 2266.

— — — 1897, n° 2423.

— — — 1898, n° 276.

— — — 1900, n° 1634.

Gazette nationale ou le *Moniteur universel* (réimpressions).

Séances de l'Assemblée Nationale : 18 janvier 1790, t. v, p. 169 ;

18 août 1790, t. v, p. 424 ; 19 octobre 1790, t. vi, p. 159 ; 22 oc-

tobre 1790, t. vi, p. 185 ; 23 octobre 1790, t. vi, p. 190 ;

26 octobre 1790, t. vi, p. 217 ; 27 octobre 1790, t. vi, p. 225 ;

29 octobre 1790, t. vi, p. 250 ; 7 décembre 1790, t. vi, p. 370 ;

9 décembre 1790, t. vi, p. 390 ; 10 décembre 1790, t. vi, p. 600 ;

11 décembre 1790, t. vi, p. 603 ; 13 janvier 1791, t. vii, p. 109 ;

27 mai 1791, t. viii, p. 510 ; 29 messidor an III, t. xxv, p. 266.

Bulletin des lois, 1791, t. iii, p. 446.

LA RÉFORME

DE LA

CONTRIBUTION MOBILIÈRE

EN FRANCE

INTRODUCTION

Parmi les réformateurs qui proposent périodiquement de changer le système de nos contributions, il n'en est guère, depuis une douzaine d'années surtout, qui ne se soient attaqués à notre contribution mobilière et qui n'aient présenté des innovations, des réformes partielles ou complètes, dont ils vantent les mérites et affirment la supériorité sur l'état de choses actuel.

Contient-elle donc tant d'imperfections, cette contribution établie par l'Assemblée Constituante, le 13 janvier 1791 et modifiée par de nombreuses lois, dont la principale fut celle du 21 avril 1832? Ses défauts nécessitent-ils si impérieusement l'intervention du législateur? Et les projets nouveaux déposés devant les Chambres par maints ministres des finances constitueraient-ils des réformes heureuses, répondant à une nécessité vivement ressentie, ou bien au contraire ne prêteraient-ils pas à des critiques qui l'emporteraient sur les avantages présentés?

C'est ce qu'il nous a paru intéressant de rechercher dans cette étude, où nous nous proposons d'examiner : d'une part, ce qu'était la contribution mobilière à son origine, ce qu'elle est devenue, et ce qu'on peut lui reprocher actuellement; d'autre part, les réformes qui ont été proposées, leur nécessité, leurs avantages, leurs inconvénients.

Dans ce but, nous diviserons notre travail en deux parties :

I^{re} PARTIE. — *De la Contribution mobilière.*

II^e PARTIE. — *Projets de réforme.*

Nous diviserons notre première partie en quatre chapitres. Dans un chapitre premier, nous donnerons un aperçu historique de notre Contribution, nous étudierons ses quatre étapes sous la Révolution, en nous attachant à montrer que tour à tour elle a été impôt sur le revenu présumé d'après les signes extérieurs, puis qu'elle est devenue simplement un impôt sur les loyers; nous insisterons particulièrement sur ce point, car les réformes qui ont été proposées et que nous aurons à étudier reprennent les unes la conception primitive, les autres, la forme actuelle de la contribution en se bornant à essayer de les améliorer. Dans un chapitre second, nous ferons l'étude de notre contribution actuelle jusqu'aux lois du 10 juillet 1901 et du 30 mars 1902 auxquelles nous consacrerons un troisième chapitre. Puis, dans un quatrième chapitre, nous verrons quelles objections on a pu adresser à l'impôt mobilier tel qu'il résulte de la loi du 21 avril 1832, et enfin, dans un appendice, nous résumerons très brièvement l'état des législations étrangères sur la matière qui nous occupe.

Dans la seconde partie de notre ouvrage, nous exposerons, dans un chapitre premier, les points principaux des différents projets de réforme proposés en les classant en deux groupes : ceux qui, revenant à la conception de 1791, veulent faire de notre contribution mobilière un impôt sur le revenu mobilier, formant le premier groupe ; le second, comprenant les projets qui font de notre impôt une taxe sur les loyers, ou plutôt lui conservent ce caractère, en en améliorant les bases.

Parmi les projets du premier groupe, nous étudierons, dans un chapitre second, le projet présenté par M. Dauphin, ministre des finances, le 26 février 1887, projet qui fait de notre contribution un impôt sur le revenu déterminé uniquement par la valeur locative ; le projet présenté par M. Peytral, ministre des finances, le 25 octobre 1898, d'après lequel la contribution mobilière deviendrait un impôt sur le revenu présumé d'après les signes extérieurs ; le projet présenté par M. Caillaux, ministre des finances, le 12 avril 1900, et qui a l'originalité d'établir un régime tout différent, suivant qu'il s'agit de communes de plus de 5.000 habitants ou de moins de 5.000 habitants.

Parmi les projets du second groupe, nous prendrons, comme type, le projet que M. Cochery, ministre des finances, a déposé le 9 février 1897.

Enfin, dans un chapitre troisième, nous essaierons de dégager quelle est, à notre avis, la réforme qui paraîtrait la plus nécessaire et aussi la moins dange-reuse.

PREMIÈRE PARTIE

DE LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE

CHAPITRE PREMIER

SOMMAIRE

- § 1. — *Historique* : L'Assemblée Constituante et les anciens impôts; l'impôt unique; la contribution mobilière, ses quatre étapes sous la Révolution; loi des 13 janvier-18 février 1791, son but, ses défauts; loi du 7 thermidor an III, dans quel but elle fut créée, pourquoi elle échoua; loi du 14 thermidor an V, les jurys d'équité et l'impôt sur le revenu par taxation; loi du 3 nivôse an VII, son caractère; l'impôt mobilier est-il un impôt sur le revenu ou une taxe sur les loyers? loi du 23 juillet 1820; loi du 21 avril 1832.
- § 2. — *Tentatives de peréquation* : 1° entre les départements, en 1829, 1832, 1841; loi du 4 août 1844; loi du 10 juillet 1901; 2° entre les arrondissements et les communes, en 1821; loi du 10 juillet 1901.

§ 1^{er} — Historique.

La contribution personnelle et mobilière, telle qu'elle existe aujourd'hui, a son origine dans la loi votée le 13 janvier 1791, par l'Assemblée Constituante et sanctionnée le 18 février 1791. Elle devait se nommer contribution mobilière, elle devait être assise sur le revenu net des capitaux mobiliers, et répartie entre tous les contribuables proportionnellement à leurs facultés, d'après des bases d'évaluation et jusqu'à une limite fixées par le Corps législatif.

Le nom de contribution mobilière lui avait été donné afin d'éviter l'emploi du mot impôt et de la dénomination de charge personnelle. Le nom d'imposition personnelle proposé d'abord aurait effarouché la liberté naissante.

Son assiette avait été déterminée dans le but de faire contribuer à l'acquittement des dépenses d'administration et à l'entretien de la force publique, les facultés de tous les citoyens.

Sa nature dérivait du principe que toutes les contributions et charges publiques devaient être supportées proportionnellement par tous en raison de leurs biens et facultés. Le but pratique était que la contribution, étant une somme fixe et déterminée d'avance pour chaque département, chaque district, chaque communauté, tous les contribuables devaient avoir intérêt à ce qu'aucun d'eux n'échappât à sa part d'impôt, de façon à ne pas augmenter la charge de tous les autres.

Enfin, le Corps législatif devait seul avoir le droit de décréter le tarif commun pour tous les revenus mobiliers du royaume, afin que la contribution mobilière fût répartie d'après un tarif uniforme, assurant ainsi l'égalité dans toutes les provinces.

Tels sont les principes sur lesquels l'Assemblée Constituante avait édifié la nouvelle contribution; sans doute, l'existence de la loi du 18 février 1791 a été de courte durée, mais son importance n'en est pas moins considérable, car nous y trouvons les principes qui doivent régir une contribution personnelle et mobilière établie pour frapper le revenu mobilier.

Pour bien comprendre l'importance de la réforme

de 1791, il est nécessaire de rechercher comment elle a été amenée. Dès l'origine, un comité des finances avait été créé dans l'Assemblée pour examiner l'état financier du royaume et l'arriéré de la dette, il s'était occupé principalement : 1° de la réduction générale des dépenses ; 2° de rassembler les renseignements nécessaires pour le travail de l'imposition. Le 18 janvier 1790, l'abbé Maury fit remarquer que, depuis huit mois, les représentants de la nation s'étaient à peine occupés de la réforme des impôts ; le duc de La Rochefoucauld déclara qu'il était urgent de diminuer les taxes sur les consommations les plus nécessaires, et, dans ce but, M. de Lancosme proposa de former un comité de onze personnes chargé de s'occuper, sans délai, d'un plan d'imposition.

La proposition ne fut pas admise sans discussions, mais Rœderer soutint qu'il fallait distinguer les faits et les principes de finances : « si l'ancien comité, dit-il, a dû s'occuper des faits, l'autre aura pour objet la législation de l'impôt ; la mission du premier finit au moment où les éléments sont rassemblés ».

Après ces explications, l'Assemblée Constituante décréta la formation d'un comité d'imposition qui fut composé des membres suivants : baron d'Allande, Dupont de Nemours, Duport, Fermond des Chapellères, Jarry-Dauchy, Laborde de Mèreville, duc de La Rochefoucauld, Monneron, Rœderer et Talleyrand.

Nommé le 18 janvier 1790, ce comité prit connaissance de la nature, de l'assiette, de la répartition, des formes de perception et de la somme des revenus publics d'alors ; il consulta toutes les personnes qui dirigeaient, régissaient ou exploitaient les finances ; il examina les multiples projets qui lui furent transmis ; il étudia

les œuvres des économistes de l'époque ainsi que des législations étrangères ; celles-ci n'apportèrent d'ailleurs aucune indication, car l'Angleterre elle-même était soumise à des impôts dont la perception provoquait une inquisition révoltante.

Le 18 août 1790, M. de la Rochefoucauld, au nom du comité d'imposition, rendit compte du travail que le comité avait préparé. En premier lieu, le comité avait nettement supprimé toutes les anciennes impositions qui étaient devenues si odieuses parce qu'elles étaient établies par un pouvoir arbitraire et que, n'étant pas des contributions déterminées par la volonté générale, elles excédaient les besoins publics, elles étaient réparties avec injustice et perçues avec cruauté ou en portant atteinte à la liberté. Le comité n'avait cru pouvoir en conserver aucune, car aucune d'elles n'était générale et aucune n'avait une bonne règle d'assiette ou de répartition.

Les dîmes ne pesaient pas sur toutes les productions et pesaient inégalement sur celles qui étaient frappées : car elles étaient variables suivant les localités et prélevées sur le produit total sans distinction des frais de culture.

La taille réelle n'était établie que dans quelques provinces et sur certains héritages : la taille personnelle de propriété ou d'exploitation comportait de nombreuses exemptions au profit de privilégiés, elle était établie avec inégalité sur les contribuables qui y étaient soumis, de telle sorte que les pauvres seuls en étaient tenus. et enfin elle était arbitraire.

La capitation perçue sur les roturiers était répartie au marc la livre de la taille et en partageait toutes les injustices.

Les vingtièmes, qui étaient considérés comme la moins imparfaite et la moins vexatoire des anciennes impositions, comportait des privilèges : les ecclésiastiques en étaient exempts. Puis cette imposition était individuelle, c'est-à-dire en langage actuel, elle était de quotité, de sorte que personne n'avait intérêt à vérifier si son voisin était ou non taxé comme il aurait dû l'être : personne ne se trouvait offensé de ce qu'un autre échappât en tout ou en partie à l'imposition : chacun avait la tentation et la facilité de cacher sa fortune et de tromper le percepteur.

Quant aux aides, ainsi qu'aux monopoles et aux privilèges exclusifs (gabelle, tabacs, marques, etc.), elles entraînaient nécessairement la violation du domicile et elles constituaient une atteinte à la liberté du commerce.

Tous ces inconvénients devaient décider l'Assemblée nationale à rejeter les anciennes contributions d'un système de finances qui devait, disait-on alors, avoir trois grands caractères : l'équité, l'égalité, l'uniformité.

Le comité rejeta aussi la théorie de l'impôt unique : suivant la doctrine de Quesnay et des physiocrates, la terre était considérée comme l'unique source de richesses, par suite l'impôt devait demander le paiement de toutes les dépenses publiques au revenu foncier, il en résultait que l'idée d'un seul impôt destiné à remplacer tous les autres était accueilli par de nombreux partisans. Le comité en reconnut cependant l'application impossible et la Rochefoucauld dans son rapport du 18 août 1790, en donne le motif : « nous n'examinerons point ici, dit-il, la question de l'unité de l'impôt ; son application, possible, peut-être, dans un pays neuf, serait impraticable dans un pays long-

temps livré à une administration arbitraire et variable qui a augmenté les besoins en tarissant les ressources, exporté les capitaux vers l'agiotage au lieu de l'emploi utile qu'ils devaient naturellement chercher. »

L'Assemblée nationale voulut de même écarter tout impôt facultatif et tout impôt sur les consommations : ce dernier fut rejeté pour les deux considérations suivantes : d'abord parce qu'il ne pouvait atteindre les capitalistes sans porter un coup aux propriétaires fonciers ; ensuite par ce que cet impôt aurait été supporté également par le pauvre et par le riche, ce qui eût été une grande injustice. .

Il était enfin nécessaire de ne laisser subsister aucune exemption, aucun privilège, aucune inégalité. « Le temps de ces erreurs est passé, disait la Rochefoucauld après avoir énuméré les privilèges, vous avez détruit ce qui s'opposait à l'autorité des lois sur tous les citoyens, ils doivent donc fournir tous aux besoins de la patrie : une contribution répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières vous sera présentée comme la principale, son régime sera simple, sa perception facile et sa comptabilité claire. Une contribution sur les facultés aura pour base la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons. »

La contribution foncière et la contribution mobilière furent ainsi substituées aux dîmes, à la taille réelle, à la taille de propriété, aux fourrages et autres impositions analogues, aux vingtièmes, aux décimes, à la taille mixte, à la taille d'exploitation, à la taille personnelle, à la capitation, à la gabelle, aux tabacs, aux droits d'aides sur les boissons, sur les bestiaux, sur la marée, aux droits de marques des cuirs, des fers,

aux droits de fabrication sur les huiles et les savons.

La contribution foncière devait porter sur le revenu net des immeubles : la contribution mobilière fut instituée pour frapper « tous les revenus quelconques qui n'étaient pas soumis à la contribution foncière : les rentes des capitaux, les revenus industriels de tous genres, le produit des travaux qui exigent des frais d'apprentissage, frais qui peuvent être considérés comme des capitaux placés sur soi-même et dont on tire un revenu. »

Mais pour établir cette contribution, l'Assemblée éprouva les plus grosses difficultés : elle fut obligée d'avouer que ces revenus sont très difficilement saisissables : « Les profits des capitaux mobiliers ne sont point faciles à connaître, surtout dans un pays où la constitution, les principes, les droits, les lois, les mœurs proscrivent toute espèce d'inquisition. » La difficulté fut d'autant plus grande que le comité des impositions avait posé deux principes : il avait décidé d'abord qu'il ne fallait pas régler les taxes d'après les déclarations des contribuables, car ce système avait pour résultat de surcharger les bons citoyens et de donner aux autres le moyen d'éviter l'impôt ; il avait décidé ensuite de ne pas confier la répartition à un ou plusieurs répartiteurs dont on devait toujours avoir à craindre l'arbitraire et l'oppression (1). On fut de même d'accord sur le point de rejeter toute espèce d'inquisition, la taxation directe

(1) Minoret : *La contribution mobilière pendant la Révolution*, p. 84.

des facultés individuelles fut donc unanimement éliminée.

Si l'Assemblée constituante rejeta ainsi l'impôt sur le revenu par taxation et par déclaration, c'est qu'elle avait sous les yeux l'exemple du passé. En effet, sous l'ancien régime, les revenus mobiliers réels avaient déjà été frappés de cette façon ; la taille industrielle avait été déterminée par taxation ; les vingtièmes d'industrie l'avaient été par déclaration et, dans les deux cas, les abus les plus criants avaient été commis.

Dans ces conditions, l'Assemblée estima qu'il était nécessaire d'évaluer les revenus mobiliers d'après la constatation de signes extérieurs. « Comment connaître ces capitaux, presque toujours cachés, dit Rœderer ? ce sera par la mesure que donnera par approximation l'étalage des commodités dont le propriétaire de ces capitaux aime toujours à s'entourer. Le loyer est assez ordinairement le principal indice de ces richesses cachées ; un nombreux domestique, des voitures, des chevaux, ce sont là des indices assez sûrs ; c'est par le logement que l'on règle ordinairement sa dépense. »

Pour mieux préciser, Fermond déclarait que le loyer n'est pas la base de l'impôt, mais la base de l'évaluation du revenu.

Ce procédé d'évaluation n'était d'ailleurs pas nouveau. Dès 1761, le marquis de Mirabeau dans sa théorie de l'impôt, assurait que : « afin d'éviter l'arbitraire, qui est le plus grand de tous les écueils en matière d'imposition, il fallait donner pour mesure à la subvention un objet préfixe, ordonné et limité ; on n'en saurait donner de plus égal et de moins sujet à de fausses

mesures que le droit d'habitation : tout le monde se loge ; et son logement peut être estimé selon le taux du pays. » Il reconnaissait qu'un loyer plus grand est nécessaire à certaines industries ; pour remédier à tous les inconvénients, il proposait de partager l'impôt en deux parties : l'une à raison du logement, l'autre formant une capitation ou taxe personnelle.

Quelques années plus tard, le 10 mai 1787, le cardinal de Brienne, archevêque de Toulouse, chef du Conseil royal des finances, proposait, dans un mémoire remis au bureau de Monsieur dans l'Assemblée des notables, d'établir une capitation évaluée d'après le loyer des maisons : « le défaut de la capitation est d'être arbitraire, disait-il ; pour employer utilement la capitation, il n'est donc question que de lui donner une base et ne peut-on pas en trouver dans la valeur des maisons ? En effet, chacun occupe communément une maison proportionnée à sa fortune entière, quel qu'en soit le principe ; la valeur d'une maison peut donc être la mesure d'une équitable contribution ».

Le mémoire ajoutait que par loyer d'habitation, il ne fallait pas entendre le prix des baux qui pouvait être simulé, mais la *valeur locative*, c'est-à-dire l'estimation réelle du loyer, et il concluait : « personne n'échapperait à cette imposition ; tout le monde est logé ; chacun y serait soumis dans la proportion de sa fortune ; les plus aisés, les capitalistes riches occupent des maisons plus considérables que ceux qui ne le sont pas ».

La proposition du cardinal de Brienne n'avait pas été admise par l'Assemblée des notables ; mais dans plusieurs villes, à Paris, à Marseille, les administra-

teurs avaient réparti la capitation à raison des loyers et avaient trouvé ce moyen plus propice que tout autre à prévenir les inégalités et les injustices.

L'Assemblée nationale trouvait ainsi, dans les usages de plusieurs villes et dans les propositions des anciens ministres, une base d'évaluation de revenus commune à tous les citoyens du royaume, et ce fut pour elle un grand motif de préférence puisque « ce ne peut être qu'au moyen de bases communes qu'on pourra parvenir à établir l'égalité des contributions entre tous les départements. » (Instruction de l'Assemblée nationale sur la contribution mobilière).

Loi des 13 janvier-10 février 1791.

La nouvelle contribution mobilière, créée par la loi des 13 janvier-18 février 1791, avait donc pour but d'atteindre tous les revenus qui ne pouvaient l'être par la contribution foncière et la base d'évaluation de ces revenus mobiliers était la valeur locative des locaux occupés par les contribuables. Il fut, par suite, nécessaire d'examiner quelle était la proportion la plus ordinaire du loyer avec les différents degrés de richesse. La discussion fut très vive au sujet du tarif à édicter pour déterminer cette proportion et c'est en janvier seulement, après deux rejets successifs, en octobre et en décembre, que l'Assemblée nationale se mit d'accord sur une table ou tarif qui lui parut l'expression des faits les plus communs et qui fut placé comme règle dans l'article 18 de la loi sur la contribution mobilière.

1^o « Les loyers de 12.000 livres et au-dessus seront

présumés être du douzième et demi du revenu du contribuable ;

2°	ceux de	11.000 à 12.000 livres	du 11 ^e 1/2 ;
3°	—	10.000 à 11.000	— du 11 ^e ;
4°	—	9.000 à 10.000	— du 10 ^e 1/2 ;
5°	—	8.000 à 9.000	— du 10 ^e ;
6°	—	7.000 à 8.000	— du 9 ^e 1/2 ;
7°	—	6.000 à 7.000	— du 9 ^e ;
8°	—	5.000 à 6.000	— du 8 ^e 1/2 ;
9°	—	4.000 à 5.000	— du 8 ^e ;
10°	—	3.500 à 4.000	— du 7 ^e 1/2 ;
11°	—	3.000 à 3.500	— du 7 ^e ;
12°	—	2.500 à 3.000	— du 6 ^e 1/2 ;
13°	—	2.000 à 2.500	— du 6 ^e ;
14°	—	1.500 à 2.000	— du 5 ^e 1/2 ;
15°	—	1.000 à 1.500	— du 5 ^e ;
16°	—	500 à 1.000	— du 1/4 ;
17°	—	100 à 500	— du 1/3 ;

18° ceux au-dessous de 100 livres seront présumés être de la moitié du revenu du contribuable » (art. 18).

Dans tous les cas, la contribution mobilière ne devait pas dépasser le vingtième ou, en cas de besoin, le dix-huitième du revenu net des capitaux mobiliers. S'il paraissait juste, en effet, de porter sur ces revenus une contribution qui leur fût spéciale, il ne l'aurait pas été d'élever cette contribution au même taux que la contribution foncière, parce que celle-ci était perçue sur des revenus très clairs et très connus, tandis que la contribution mobilière était établie sur la simple apparence de ces revenus.

« Le profit de la plupart des capitaux mobiliers, disait l'Assemblée nationale, dans son adresse aux Français, est nécessairement lié à un exercice de

facultés industrielles qui ne présente point de valeurs locatives. Le possesseur de ces capitaux les fait valoir par son esprit, son labeur, ses dépenses, ses soins, toutes choses variables qui exigent une rétribution et qui rendent casuel le produit du capital; cette casualité est encore augmentée parce que le possesseur de capitaux mobiliers n'a pas de la conservation de son mobilier une caution aussi solide que la terre. Il ne travaille qu'avec des hommes qui peuvent éprouver des accidents, qui peuvent se tromper ou le tromper. Il est donc indispensable de retrancher du produit apparent d'un capital mobilier la rétribution due à son possesseur pour les peines qu'il se donne et une prime d'assurance pour le risque qu'il court, prime qui paraît hausser le revenu des capitaux mobiliers, mais qui n'en est que la garantie et qu'un calcul équitable doit, à ce titre, comprendre dans les frais d'exploitation ».

Il résulte de ces observations que le revenu des capitaux mobiliers ne peut être considéré que comme une récolte dont les frais de culture n'ont pas été payés. Or, à prendre les récoltes en masse, elles ne donnent guère qu'un tiers de leur produit brut en produit net; c'est cette proportion du tiers qui fut supposée exister entre la contribution sur le revenu apparent des capitaux mobiliers, chargé de ses frais et de son assurance, et la contribution qui porte sur le revenu net et liquide des biens fonds.

La contribution foncière ayant été fixée au sixième du revenu, la contribution sur les facultés mobilières ne paraissait pas devoir s'élever au-dessus du dix-huitième; néanmoins, comme dans le doute, il fallait mieux imposer moins qu'imposer trop, l'Assemblée

nationale décida que l'on commencerait par n'imposer que le vingtième des facultés mobilières indiquées par le prix des logements et qu'on n'irait au dix-huitième que s'il se trouvait un déficit dans la somme à fournir par la contribution mobilière.

Il y a lieu de remarquer aussi que le tarif suit une légère progression; l'Assemblée Constituante avait estimé que la valeur locative étant une indication et non pas la mesure de l'aisance du contribuable, on pouvait, sans violer le principe Constitutionnel de la proportionnalité, faire croître l'impôt selon une mesure plus forte que la valeur locative.

C'est sur ces bases que la loi de 1791 établit sa contribution sur les revenus des capitaux mobiliers. Mais on observa que les citoyens très pauvres étaient obligés de partager leurs dépenses entre leur subsistance et leur logement et il fut décidé qu'une réduction ou même une exemption totale serait établie au profit des indigents.

Une réduction fut aussi admise pour les chefs de famille nombreuse et, à l'inverse, une aggravation fut imposée aux célibataires.

L'Assemblée nationale jugea convenable d'exempter de la contribution qui avait pour objet le revenu des capitaux mobiliers, les contribuables qui étaient soumis au droit de patente et qui occupaient des locaux servant à leur travail ou à leur commerce. Quant aux propriétaires fonciers qui avaient été soumis à la contribution foncière à raison du revenu net de leurs terres, ils virent le montant de leur contribution sur le revenu mobilier diminué du montant de l'impôt foncier qu'ils avaient payé. L'Assemblée avait, en effet, posé en principe que les

revenus fonciers devaient être déduits du revenu mobilier imposable.

Le comité avait aussi, à l'origine, proposé de distinguer les villes dont les habitations se trouvent plus ou moins considérables et d'établir un tarif différent pour chacune d'elles. Les députés de Paris insistèrent principalement sur ce point, déclarant qu'il était impossible d'établir un tarif uniforme pour les différentes villes. Mais Fermond s'opposa formellement à ce qu'une loi particulière fût votée en faveur de Paris, parce que c'était au « Corps législatif, dit-il, à décréter le tarif commun pour tous les revenus mobiliers du royaume ». Il ajoutait : « Le comité des impositions avait d'abord pensé que cette différence de tarif pourrait avoir lieu, mais depuis que l'Assemblée a mis une taxe considérable sur les domestiques mâles et femelles, sur les chevaux, sur les carrosses, etc., depuis qu'elle a doublé le taux que nous lui proposons pour la contribution de citoyen actif, nous avons pensé que ces différentes contributions établiraient une compensation dans le pays où le prix des loyers est médiocre. L'habitant des contrées méridionales, qui paie peu en loyer, se procure avec son revenu d'autres jouissances que ne peut pas se procurer avec un revenu égal l'habitant de Paris et sur lequel il serait atteint par l'imposition mobilière ».

Pour appliquer ces divers principes, la loi de 1791 avait décidé que la contribution mobilière comprendrait :

1^o Une taxe équivalant à trois journées de travail, taxe qui devait porter uniformément sur tous les citoyens actifs, quelle que fût leur fortune, indépendamment des autres contributions relatives à leur richesse et

qui devait s'étendre aussi sur les femmes jouissant de leurs droits et sur les mineurs contribuables, quoiqu'ils ne fussent pas citoyens actifs (art. 4 et 11). Le taux des trois journées de travail était proposé par chaque district pour les municipalités de son territoire et arrêté par chaque département ;

2° Une taxe progressive sur les domestiques (art. 14) fixée à trois livres pour le premier domestique mâle, à six livres pour le deuxième, à douze livres pour chacun des autres et à la moitié de ces mêmes sommes pour les domestiques femmes ;

3° Une taxe sur les chevaux ou mulets de carrosses ou de litières (art. 15) ;

4° Une taxe du sou pour livre du montant des revenus d'industrie et des richesses mobilières présumées d'après les loyers d'habitation, taxe qui pouvait être portée au dix-huitième ;

A l'impôt sur le loyer, on ajoutait donc un impôt sur le train de maison, chevaux, domestiques ; c'est qu'on avait reconnu que le loyer était un signe insuffisant pour indiquer le revenu et qu'il était nécessaire de compléter le système d'indices extérieurs ;

5° Enfin, si, après avoir porté la taxe sur les revenus au dix-huitième, le principal de la contribution n'était point encore complété ; on avait recours, pour opérer ce complément, à une ressource éventuelle qu'on appelait la cote d'habitation et qui était également imposée sur les propriétaires de biens fonds et sur ceux des capitaux mobiliers ; mais ce complément, s'il fallait y recourir, ne devait jamais obliger à porter la cote générale d'habitation au-dessus du quarantième de la valeur des revenus qu'indiquaient les logements. Cette limitation avait été édictée pour

assurer les contribuables, mais aussi pour permettre d'arriver à une répartition parfaite « à laquelle on ne peut manquer d'atteindre par degrés, disait l'Assemblée nationale, lorsqu'il y a une limite inflexible qui renvoie sur les contribuables, dont la cote ne s'y serait pas élevée, tout l'excès des cotes pour lesquelles on aurait outrepassé ».

La répartition de la contribution mobilière devait être faite de la manière suivante : le principal devait être fixé par une loi qui indiquait en même temps la quote-part de chaque département ; la portion contributive, assignée à chaque département, devait être répartie par son administration entre les différents districts qui lui étaient subordonnés. Le contingent assigné à chaque district était pareillement réparti par son administration entre les municipalités de son arrondissement et la quote-part assignée à chaque municipalité devait être répartie entre tous les habitants domiciliés dans le territoire de la municipalité, parmi lesquels, pour faire la matrice du rôle, il était nommé, par le Conseil général de la commune, des commissaires adjoints en nombre égal à celui des officiers municipaux (art. 30).

Quant à la somme que devait produire la contribution mobilière, c'est la loi des 17 mars-10 avril 1791 qui en fixa le montant. A plusieurs reprises, les Constituants avaient demandé que la somme totale de l'imposition personnelle-mobilière, et sa répartition sur les différents départements, fussent déterminées. Mais Fermond avait déclaré : « ce n'est qu'après avoir fixé les bases de toutes les contributions que nous pourrons vous dire : il faut que telle imposition produise telle somme ».

Pour fixer le montant de la contribution mobilière, les Constituants recherchèrent la part contributive des facultés mobilières et d'industrie dans le produit des vingtièmes de la taille et de la capitation, ainsi que des impôts indirects. Necker avait estimé à 32 millions et demi la part des revenus non fonciers dans le produit des impôts directs ; le comité de l'imposition de l'Assemblée nationale évalua cette part à un chiffre un peu supérieur : 38 millions et demi. Pour les impôts indirects, le comité de l'imposition estima cette part à la moitié du produit de la gabelle, du droit de traite sur les sels, des droits sur les cuirs et à la totalité des droits de marque sur les fers, les huiles, savons, poudres et amidons, centièmes deniers des offices, droits de survivance, mutations, maîtrises, écoles et communautés. Le comité arriva ainsi à une évaluation de 78 millions ; la loi du 10 avril 1791 n'en demandait que soixante aux contribuables. L'Assemblée Constituante, prenant pour base ces calculs un peu hypothétiques, distribua le principal de la contribution mobilière entre les départements en les soulageant tous dans la même proportion par un même marc la livre des anciennes impositions.

L'inconvénient de ce système est que les impositions anciennes étaient réparties dans la France de la manière la plus inégale. Les Constituants savaient bien qu'il y avait des inégalités ou des erreurs, mais ils n'avaient pas eu le temps de se procurer les renseignements que la nouvelle division du royaume rendait nécessaires, et ils espéraient que ces défauts se répareraient peu à peu, de bonne foi, par une entente amiable entre les contribuables et les répartiteurs. « Vous ne pouvez faire en ce moment, disait

Fermond, que des taxations incertaines que l'expérience rectifiera. »

Les Constituants comptaient, d'ailleurs, sur la limite qu'ils avaient fixée au sixième du revenu pour la contribution foncière, et au quarantième pour la cote d'habitation, pour diminuer le nombre et la gravité des erreurs; ils avaient, de plus, affecté pour les réparer, un fonds de 18 millions applicable aux décharges et aux modérations dont la justice serait reconnue. Ils croyaient avoir ainsi donné des moyens de rectification de bas en haut, suivant le langage de Røderer, qui devaient, avec le temps, égaliser les personnes, les municipalités, les districts, les départements.

Le système adopté par l'Assemblée Constituante était malheureusement trop compliqué; ses dispositions pratiques parurent confuses, ainsi que l'a dit plus tard Ramel : ce mode de contribution personnelle et mobilière n'était intelligible que pour ceux qui l'avaient étudié longtemps. Le défaut capital de cette contribution était que la répartition devait être faite d'après des règles abstraites préalablement à toute enquête, avant même qu'on se fût rendu compte si la somme, que les besoins de la nation exigeaient, était susceptible d'être recouvrée. La répartition fut d'autant plus vicieuse que le montant de la contribution avait été déterminé sans indications précises, et elle le devint plus encore par suite de l'ignorance d'une grande partie des municipalités, du mauvais vouloir de beaucoup d'autres, et de l'état d'insurrection où se trouvaient de nombreux départements. La confection des rôles ne fut même jamais achevée, la perception n'en fut jamais complète; aussi en 1794,

Ramel-Nogaret, chargé par le comité des contributions du rapport sur les contributions directes de 1794, proposa la suppression pure et simple de la contribution mobilière.

« La contribution mobilière, dit-il, était déjà condamnée dans l'opinion publique : injuste dans ses résultats, elle grevait les citoyens peu fortunés, ceux qu'elle aurait dû atteindre trouvaient le moyen de s'y soustraire. La Convention nationale l'a supprimée pour 1794 ; cette suppression n'a pas dû porter sur les sous qui étaient additionnels pour les dépenses des communes, attendu qu'il a été impossible de lui substituer un mode qui empêchât de tout rejeter sur la contribution foncière. »

Cette suppression n'était pas définitive. Le 29 mesidor an III, Thibaut, au nom du comité des finances, veut proposer le rétablissement d'une contribution mobilière, personnelle ou d'industrie : « d'une part, disait-il, on voit la justice évidente de faire payer une contribution à l'industrie, aux arts, au commerce, afin de ne pas laisser tout le poids des charges publiques aux propriétaires territoriaux ; d'autre part, on est effrayé des obstacles invincibles qui se présentent sur l'exécution ». D'après le rapporteur, il était donc juste et nécessaire d'admettre une contribution mobilière, mais il y avait lieu d'examiner avec la plus grande attention les moyens de la répartir avec équité. A ses yeux, l'échec de la contribution, établie par l'Assemblée Constituante, provenait de ce que l'Assemblée avait tenté de rapprocher les fausses bases et les éléments vicieux, d'après lesquels les anciennes impositions avaient été établies dans les provinces. Il en était résulté qu'un très grand nombre

de départements s'étaient plaints de surcharges, avaient formulé des demandes en dégrèvements, qui avaient mis des entraves dans le paiement des rôles, ce qui avait occasionné la suppression totale de cette imposition, d'après le rapport de Ramel-Nogaret qui, d'ailleurs, en la faisant supprimer, avait annoncé son remplacement.

Afin de ne pas tomber dans les mêmes errements, le rapporteur déclare qu'il existe deux espèces de contribution mobilière : l'une collective, c'est-à-dire dont le montant total est fixé à l'avance, puis réparti entre les contribuables, qui a pour base le produit de l'industrie, de l'aisance et de la fortune totale, distraction faite des charges et des besoins ; l'autre individuelle, c'est-à-dire de quotité, spécialement attachée à l'individu ou à des signes déterminés de richesse ou d'aisance, tels que les chevaux de luxe, les équipages, etc. ; et il ajoute qu'il est impossible de faire exactement, et dans une juste proportion, la répartition de la contribution entre les départements, tant que cette contribution sera collective, c'est-à-dire de répartition.

Pour démontrer son affirmation, il recherche les causes qui ont pu produire l'injustice de la répartition de la contribution adoptée par l'Assemblée Constituante : « Le gouvernement, dit-il, avait fixé la contribution mobilière à 60 millions pour tous les départements ; avant de régler ce que chaque département doit supporter de cette masse totale, il faudrait connaître parfaitement ce que chaque département comporte de richesse, d'aisance, de commerce ou d'industrie, et rien n'est plus difficile. D'ailleurs, rien n'est plus mobile, ni plus variable ». Les mêmes difficultés

devaient se reproduire dans la répartition entre les différents districts, puis dans la répartition à faire dans les districts entre les communes, et enfin dans les communes entre les contribuables.

Le rapporteur concluait : « d'après ces considérations, d'après un mûr examen, vos comités réunis ont pensé qu'il convenait enfin d'abandonner une fois pour toutes le projet de contribution mobilière collectif, quelque juste qu'elle fût en elle-même ; de là, ils se sont attachés à vérifier s'il y avait nécessité et possibilité d'admettre du moins une contribution mobilière, personnelle et individuelle, et ils se sont convaincus de cette nécessité comme de la possibilité ».

Loi du 7 thermidor an III.

C'est à la suite de ce rapport que la loi du 7 thermidor an III (27 juillet 1795), établit une contribution personnelle sur tous les Français jouissant de leurs droits ou revenus, ainsi que sur les étrangers. Il n'y eut d'exception que pour les simples manœuvres qui ne subsistent que du fruit de leur travail et dont la journée n'excédait pas 20 sous ou 10 livres de pain.

La loi ménageait les pères de famille sur qui repose la perpétuité de l'État et frappait en même temps les célibataires.

Ces premières bases adoptées, la loi fixait quelques taxes somptuaires destinées à atteindre les principaux objets de luxe : taxes « tellement combinées que les citoyens sujets à la contribution indemnisent la société, et que ceux qui cherchent à s'y soustraire lui fournissent un dédommagement indirect ; c'est

ce qu'on devait reconnaître dans l'impôt des célibataires, des cheminées, des poêles, des domestiques, des chevaux de luxe, des voitures suspendues et des équipages ».

Très satisfait de son œuvre, le législateur assurait que ces objets sont un signe non équivoque d'aisance et de richesse, et que les riches ne sont autorisés à satisfaire qu'après avoir contribué dans une juste proportion aux besoins de la Patrie. C'est alors seulement, disait-il, que la classe indigente verra sans jalousie et sans envie, le genre et l'étendue de leurs jouissances. Le rapporteur assurait enfin que ces diverses espèces de contribution individuelle devaient être d'autant mieux accueillies qu'elles remplaçaient, avec avantage, la contribution mobilière collective qui devenait impossible dans son exécution, qui, par sa nature, était une source de contestations, de haine et de procès ; les différents remplacements proposés, exécutés sans gêne, sans difficultés devaient produire et même au delà les soixante millions qu'on aurait dû tirer de la première.

La loi du 7 thermidor de l'an III ne produisit pas les résultats que le législateur optimiste avait rêvés ; elle avait pourtant l'avantage de simplifier les opérations confiées aux administrations locales (art. 13 et 14), mais ces administrations étaient insuffisantes ; en outre, la loi avait omis de réglementer la perception ; enfin, elle avait négligé de pourvoir aux dépenses communales, ce qui fut une nouvelle source d'embarras.

Amendée par la loi du 22 thermidor de l'an IV, sur certains points de détails, la contribution personnelle et somptuaire ne donna jamais qu'un produit infime.

Le chiffre de soixante millions ne reposait sur aucune indication ; quelques mois après le vote de la loi, le ministre des finances dut reconnaître que cette contribution étant absolument nouvelle et son montant total devant dépendre du nombre des cheminées, des domestiques et des chevaux, il ne pouvait donner aucun état même approximatif du produit qu'on pouvait en attendre. A la fin de l'an IV, le ministre indiquait une recette de près de 9 millions, et encore cette contribution était-elle payable en assignats : sur 40.482 rôles, 22.570 étaient en retard ; quand tous les rôles furent faits, on reconnut que cette contribution n'aurait pu donner que 18 millions.

Cette expérience avait démontré que les taxes somptuaires ne pouvaient procurer à elles seules les sommes qu'un véritable impôt mobilier permet d'obtenir : il était cependant généralement admis que les revenus des capitaux mobiliers devaient contribuer aux dépenses de la nation.

Loi du 14 thermidor an V.

Le 29 brumaire an V, le Directoire exécutif adressait un message au Conseil des Cinq-Cents pour appeler son attention sur le mode d'assiette de la contribution personnelle et somptuaire et la répartition à faire entre les départements. Des projets différents furent étudiés, et ce n'est qu'après des discussions interminables et des renvois successifs que la loi du 14 thermidor an V vint fixer un régime nouveau de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire.

Cette loi revient au système de l'ancien régime, où

on frappait les revenus réels et non plus présumés. Le revenu est déterminé par taxation, comme il l'était sous l'ancien régime pour la taille industrielle : l'impôt est assis sur le revenu véritable et non plus sur le revenu présumé.

Le montant de l'impôt était fixé à 60 millions, à répartir entre les 98 départements ; la cote personnelle, dans laquelle on tenait compte des facultés individuelles des contribuables, variait de 30 sous à 120 livres. La cote mobilière, qui était destinée à frapper les revenus mobiliers réels et, d'une manière générale, tous ceux qui n'étaient pas soumis à la contribution foncière, ne comportait ni maximum ni minimum et ne pouvait cependant pas être inférieure au double de la cote personnelle. Les indigents n'étaient pas compris dans la cote personnelle, et les charges de famille étaient prises en considération dans la cote mobilière. A ces deux éléments s'ajoutaient des taxes somptuaires progressives sur les domestiques, les chevaux et les voitures.

Il est à noter que le chiffre de la population des communes exerçait une influence sur le taux des taxes somptuaires. Ainsi, la taxe sur les domestiques était réduite de moitié dans les communes de 5.000 habitants et au-dessous ; les taxes sur les chevaux, mulets et voitures subissaient également une réduction de moitié dans les communes de 10.000 à 50.000 habitants, et une réduction des $\frac{3}{4}$ dans les communes de 10.000 habitants et au-dessous.

La répartition était faite entre les contribuables par un jury d'équité composé de cinq à sept membres, suivant la population du canton, et choisis parmi les diverses catégories de contribuables. Ainsi, quand le

jury se composait de sept membres, il en était pris deux dans le nombre des contribuables les plus aisés, trois parmi ceux qui étaient dans le cas d'être imposés à un taux moyen et deux parmi ceux qui devaient être le moins imposés; dans les jurys composés de cinq membres seulement, la première catégorie de contribuables était représentée par deux membres, la deuxième par deux et la troisième par un seul.

La répartition entre les départements avait été faite d'après des renseignements puisés auprès des députations et d'après les états de population les plus récents.

La Commission reconnaissait que son tableau de répartition laissait encore beaucoup à désirer du côté de la proportion avec les facultés; mais le rapporteur Delarue reconnaissait qu'il était difficile de le corriger : « Le vice radical, disait-il, est dans la fixation de 1791; pour l'extirper, il aurait fallu n'avoir aucun égard aux opérations faites à cette époque, franchir les limites qu'elle a fixées et créer une nouvelle répartition uniquement sur ce qui a dirigé la Commission dans les modifications que lui a permises la quote-part des *départements réunis*. Mais que serait-il résulté de ce travail? Non-seulement un retard funeste dans l'assiette de l'impôt de cette année, mais même une augmentation considérable de taxes dans plusieurs départements. L'eussent-ils supportée facilement, dans un moment où chacun s'attendait à une diminution résultant des pays conquis et croyait y avoir droit? Ces considérations ont paru décisives à la Commission; elle a cru impraticable de faire justice entière encore cette année; seulement, elle s'est efforcée de s'en rapprocher le plus possible, persuadée

que le Conseil va prendre toutes les mesures nécessaires pour consommer l'an prochain ce qu'elle ne peut que lui indiquer aujourd'hui. »

Le 28 thermidor an V, la nouvelle Commission des contributions venait déclarer qu'elle n'avait encore aucun élément pour faire la répartition de l'an VI; elle avait cherché à s'en procurer dans les bureaux du ministère des finances : il n'en existait point. Mais elle affirmait que rien ne pourrait la rebuter. Elle préparait des travaux pour éviter, les années suivantes, un pareil arbitraire, et elle s'occupait, pour l'an VI, de réparer encore une partie des injustices qui pouvaient exister.

Ainsi, la principale source de réclamations était l'absence d'indications précises et d'une base fixe pour opérer la répartition.

Loi du 3 nivôse an VII.

Dans son rapport au Conseil des Cinq-Cents, le 17 brumaire an VII, Saintthorent résumait ainsi les réclamations formulées contre la législation antérieure : « Ce mode a excité des réclamations générales; les principaux inconvénients qu'on y a remarqués sont que la répartition entre les communes est absolument arbitraire, que celle entre les contribuables l'est infiniment plus; que les fonctionnaires publics sont écrasés, que telles et telles classes d'habitants ont été surtaxées, selon que les jurys étaient pris dans telles ou telles classes opposées; que les matrices de rôles exigent des travaux si compliqués, des calculs si abstraits, une incertitude si vague,

qu'elles ont partout éprouvé des retards bien funestes au Trésor public, privé de ses rentrées, et aux contribuables, qui s'arrièrent et se trouvent devoir deux années à la fois. Enfin, que l'obligation de répartir un tiers en cotes personnelles et le reste en cotes mobilières et taxes somptuaires, redouble encore l'embarras des jurés. »

La Commission du Conseil des Cinq-Cents, en déposant son projet de loi sur la contribution personnelle, mobilière et somptuaire de l'an VII, déclarait, en conséquence, qu'elle rejetait une contribution établie sur des fortunes présumées, ajoutant que ce mode, déjà réprouvé par l'expérience, était le plus désastreux de tous.

Au lieu de présumer le revenu par le loyer, d'après un tarif progressif, avec des exceptions, des déductions et des calculs, au milieu desquels les administrations locales s'étaient perdues, le système proposé cette fois ordonnait simplement de répartir la contribution mobilière au marc la livre des loyers d'habitation personnelle de chaque habitant. Le rapporteur de la loi au Conseil des Anciens, Arnould, affirmait que ces nouvelles combinaisons garantissaient les contribuables de l'arbitraire et de l'erreur de la perception.

Pour opérer la répartition de la contribution, la loi du 3 nivôse an VII indiquait avec détails les opérations à accomplir.

La répartition était faite par une loi entre les départements; le contingent de chaque département était réparti entre les cantons de son territoire par les administrations centrales; celles-ci déterminaient le prix moyen de la journée de travail dans chaque

canton, et c'est sur cette base qu'elles réglaient la contribution personnelle, dont le contingent pour chaque canton devait être la somme que produirait le prix de trois journées de travail multiplié par le sixième de la population (art. 7). La somme totale de la contribution personnelle du département étant connue, le montant en était déduit du contingent attribué par la loi au département. Le restant était réparti en contribution mobilière (art. 8). La contribution mobilière de chaque département devait être répartie entre les cantons : un tiers à raison de la population et les deux autres tiers à raison de la somme des patentes de chaque canton (art. 9).

Entre les communes, la répartition était faite suivant des règles identiques par les administrations de canton (art. 10 à 16).

Dans les communes, pour opérer la répartition entre les contribuables, la loi exigeait de tout citoyen une déclaration indiquant : 1° ses nom et prénoms ; 2° son domicile ; 3° la valeur du loyer de son habitation personnelle ; 4° le montant de son traitement, s'il était fonctionnaire public ; 5° le nombre d'hommes ou femmes à ses gages ; 6° le nombre des chevaux, voitures, mulets de luxe qu'il possédait ; 7° enfin, s'il était célibataire, marié ou veuf (art. 17).

L'agent de la commune et les répartiteurs devaient vérifier les déclarations et suppléer à celles qui n'avaient pas été faites, d'après leurs connaissances locales et les preuves qu'ils pouvaient se procurer. Après quoi ils procédaient à l'assiette du contingent de la commune de la manière suivante :

La contribution personnelle de trois journées de travail était établie sur chaque habitant de tout sexe

domicilié dans la commune depuis un an, jouissant de ses droits et non réputé indigent (art. 19).

La contribution personnelle étant répartie, l'excédent du contingent de la commune était réparti en contribution mobilière, au marc le franc de la valeur du loyer de l'habitation personnelle de chaque habitant déjà porté à la contribution personnelle (art. 21).

Les loyers d'habitation des célibataires étaient surhaussés de moitié de leur valeur (art. 23).

Les fonctionnaires, qui subissaient une retenue sur leurs salaires, ne devaient être soumis à la contribution foncière qu'à raison de leurs facultés; ils en étaient exemptés pour leurs salaires. Leur loyer d'habitation était diminué d'un quart à cause de la contribution mobilière exercée par la retenue d'un vingtième sur leurs traitements. La loi spécifiait que dans les loyers d'habitation on ne devait compter que les bâtiments servant à l'habitation; n'y étaient pas compris les magasins, boutiques, auberges, usines et ateliers, à raison desquels les habitants payaient patente (art. 26).

A cette cote personnelle et mobilière s'ajoutait une taxe somptuaire sur les chevaux, les mulets, voitures de luxe, et sur les domestiques (1).

Ce système, ainsi que ses bases, n'était pas parfait; mais la Commission avait déclaré que, malgré ses

(1) Ces taxes somptuaires étaient établies sous forme d'impôt de quotité, dont le tarif était le suivant :

1° 6 fr. pour le premier domestique, 25 fr. pour le second, 75 fr. pour le troisième et 100 fr. pour chacun des autres;

2° 1 fr. 50 pour la première servante, 3 fr. pour chacune des autres;

3° 6, 10, 15 ou 25 fr., suivant la population de la commune,

imperfections, les améliorations étaient telles que rien ne devait en retarder l'approbation. Les imperfections devaient, d'ailleurs, se corriger d'elles-mêmes, au fur et à mesure que les renseignements sur les valeurs locatives des loyers parviendraient aux administrations. « Dans neuf mois, disait Chassiron, vous aurez une loi perfectionnée ; dans neuf mois, vous connaîtrez les produits, les états au vrai des cotes personnelles, mobilières et somptuaires et la retenue faite sur les fonctionnaires publics. Ce ne seront plus des présomptions, ce seront des faits sur lesquels reposera la loi nouvelle. »

Cette loi de l'an VII est remarquable parce qu'elle a établi la contribution personnelle-mobilière sur les bases actuelles. En effet, la loi de 1791 avait pour but de frapper exclusivement les revenus mobiliers ; elle ne visait pas l'ensemble du revenu. Elle ne se superposait pas à l'impôt foncier, elle était établie à côté de lui, elle avait pour but de taxer les revenus qu'il laissait indemnes, et les propriétaires fonciers, dont les facultés mobilières étaient présumées, comme celles de tous les autres citoyens, par le prix de leur logement, étaient admis « à prouver par la quittance de leur contribution foncière que ces facultés leur venaient, en tout ou en partie, de leurs biens fonds, et à obtenir, en conséquence, une déduction proportionnelle. »

pour le premier cheval ou mulet ; 15, 20, 30 ou 50 fr. pour le second, 20, 25, 30 ou 50 fr. pour chacun des autres ;

4° 50 fr. pour les voitures à deux roues, 100 fr. pour les voitures à quatre roues ;

5° Retenue de 1/20^e sur les traitements publics.

La loi du 3 nivôse an VII abandonne ce système, les principes de 1791 sont modifiés.

La mobilière n'est plus un impôt sur le revenu des capitaux mobiliers. Il n'est plus question de chercher, à l'aide du loyer, le revenu présumé des capitaux mobiliers possédés par le contribuable; il n'est plus question de déduire la part du revenu foncier sur laquelle celui-ci peut être déjà taxé.

La population et les patentes, sont, il est vrai, prises, l'une pour un tiers, les autres pour deux tiers, comme signes de l'état de l'industrie et du commerce dans chaque département, et servent de base à la répartition, de manière à atteindre surtout, prétend-on, les localités où le commerce crée des revenus mobiliers. Mais l'assiette individuelle confiée aux commissaires répartiteurs est désormais faite au marc le franc, sur la valeur du loyer d'habitation de chaque habitant déjà porté à la contribution personnelle.

La mobilière devient ainsi un véritable impôt de consommation, un impôt sur une dépense (1).

En utilisant la valeur locative pour arriver à la péreuation de la contribution mobilière, on ne cherche pas à frapper le revenu, puisqu'on prend pour base non le revenu, mais le chiffre du loyer, c'est-à-dire une dépense; la valeur locative n'est pas en effet, pour l'assiette de la propriété mobilière, le signe du revenu du locataire, c'est purement et simplement le signe de la dépense (2).

(1) Cochery : Rapport du 5 juillet 1894 sur le budget général de l'exercice 1895.

(2) Poincarré : Procès-verbaux de la commission extraparlémentaire de l'impôt sur le revenu.

Une autre preuve que la loi de l'an VII a bien transformé la contribution personnelle mobilière en un impôt sur le loyer, en prenant pour base la valeur locative, est qu'il est impossible de prétendre que la valeur locative soit la mesure des facultés des contribuables. La loi n'a pas cherché à atteindre, en effet, le revenu, puisque l'impôt doit frapper de la même façon un loyer égal dans une commune rurale ou dans une grande ville : un loyer de 400 francs, par exemple, sera frappé de même dans une commune de 2.000 habitants, où il représente une véritable aisance et à Paris où il n'indique guère qu'une vie à peine assurée par un labeur incessant. La contribution mobilière n'est donc pas un impôt sur le revenu, mais bien une simple taxe sur les loyers.

Était-ce bien là l'intention du législateur de l'an VII, ne voulait-il pas plutôt conserver à cette contribution le caractère d'impôt sur le revenu ?

Cette question de savoir quel est le caractère de l'impôt mobilier, s'il est un impôt sur le revenu ou simplement une taxe sur les loyers, a un grand intérêt. En effet, si notre contribution est un impôt sur le loyer on ne peut lui adresser de bien vifs reproches; si, au contraire, elle est un impôt sur le revenu, les critiques sont sérieuses, le loyer étant un signe absolument insuffisant pour la détermination du revenu.

On peut soutenir que la loi de nivôse an VII entendait conserver à notre contribution le caractère d'impôt sur le revenu, car elle admettait la déduction de la valeur locative des magasins, auberges et ateliers, et une réduction au profit des fonctionnaires. Et si l'impôt foncier n'est pas déduit, si les revenus de la

terre se trouvent par là surchargés, ce ne fut pas sans discussions ; Lefebvre-Caillet formula à cet égard de vives critiques. Mais la commission des Cinq-Cents avait abandonné cette déduction des revenus fonciers pour des motifs sérieux ; c'est que les calculs qu'elle entraînait étaient une des principales causes de retard dans la confection des matrices et des rôles, et le législateur de l'an VII voulait éviter toute complication. « La simplicité, étant, en l'an VII, dit M. Minoret, l'une des qualités essentielles demandées à la loi, la commission ne pouvait conserver les dispositions qui avaient été cause en partie de l'insuccès du système de la Constituante. »

On peut donc dire qu'à partir de ce moment « la contribution mobilière a perdu son caractère d'impôt assis sur le revenu mobilier seulement, et est devenue, par la suppression de la déduction, jusque-là opérée, du revenu foncier, un impôt sur le revenu global présumé (1). »

Si l'intention du législateur de l'an VII avait été de conserver à la mobilière le caractère d'impôt sur le revenu, l'utilité pratique l'avait donc emporté sur l'application des principes ; la contribution mobilière n'était plus un impôt sur le revenu mobilier, mais une taxe sur les loyers, et elle a depuis conservé ce caractère.

« La contribution mobilière, dit M. Truchy, n'a pu jouer le rôle d'impôt sur le revenu qu'à la condition d'être infidèle aux textes légaux qui la régissent ; en tant qu'elle reste conforme à la loi et fondée par

(1) Truchy : *Le système des impôts directs d'État en France*. (*Revue d'économie politique*, 1900, p. 941).

conséquent sur la valeur locative, elle n'est qu'un impôt de consommation sur la dépense d'habitation (1). »

Disons d'ailleurs que les résultats de la loi du 3 nivôse an VII ne furent pas satisfaisants; l'établissement des rôles demanda un temps considérable et près de dix mois après le vote de l'impôt, le Trésor n'avait perçu que huit millions environ.

En l'an XI, une loi du 26 germinal vint permettre à la ville de Paris de proposer au gouvernement un mode de remplacement partiel ou total des contributions mobilière et somptuaire. Cette modification était motivée par la quantité considérable de non-valeurs qui étaient constatées chaque année à Paris comme dans toutes les grandes villes et par les difficultés que soulevait l'établissement des taxes somptuaires.

En vertu d'un arrêté du 13 vendémiaire an XII, la contribution personnelle et somptuaire de la ville de Paris fut remplacée par une nouvelle taxe, conformément au tarif ci-après : loyers de 3.000 francs et au-dessus, 80 francs; 3.000 à 2.000, 60 francs; 2.000 à 1.500, 40 francs; 1.500 à 1.000, 20 francs; 1.000 à 500, 10 francs; 500 à 100, 6 francs et au-dessous de 100 francs, rien.

La contribution mobilière fut remplacée par des droits additionnels à l'octroi.

Delaistre, au Tribunat, faisait remarquer qu'on retrouve dans ce mode de taxation la difficulté des évaluations, la nécessité des déclarations et vérifications fréquentes, le grand nombre des réclamations

(1) Truchy : *loc. cit.*, p. 941.

et la lenteur des jugements; mais on ne peut nier, ajoutait-il, qu'il ne présente des modifications avantageuses dans la réunion en une seule de deux impositions de nature et d'assiette jusqu'ici très différentes, dans la fixité proportionnelle de la taxe et sa classification décroissante, et dans l'exemption des loyers au-dessous de 100 francs.

C'est d'après ces principes que fut perçue désormais la taxe personnelle et mobilière. La taxe somptuaire fut abolie par la loi du 24 avril 1806.

Loi du 23 juillet 1820.

Aux termes de l'article 29 de la loi du 23 juillet 1820, « l'article 9 de la loi du 23 décembre 1798 (3 nivôse an VII), qui veut que le contingent mobilier des arrondissements et des communes soit réparti, un tiers en raison de la population et les deux autres au centime le franc des patentes de chaque commune, est abrogé. Le contingent des départements, des arrondissements et des communes, sera, à partir de 1821, fixé d'après les valeurs locatives d'habitation. »

Cette réforme avait été motivée par les plaintes soulevées par les abus résultant du mode de répartition. Les répartiteurs, en effet, avaient continué à déterminer les cotes des contribuables suivant les facultés présumées et les abus étaient tels qu'un député, M. Cornet d'Incourt, demanda en 1819 qu'une loi fit défense formelle aux autorités locales de procéder comme elles le faisaient et leur enjoignît de respecter la loi.

La loi du 23 juillet 1820 décidait aussi que les

deux taxes personnelle et mobilière devaient être appréciées séparément. D'après l'article 27, le contingent en contribution personnelle de chaque arrondissement et de chaque commune devait être fixé par le conseil général et par les conseils d'arrondissement d'après le nombre des contribuables passibles de cette contribution multiplié par le prix de trois journées de travail. La valeur de la journée de travail devait être de nouveau réglée dans toutes les communes, à raison de leur importance et des avantages dont elles jouissaient, par les conseils généraux sur la proposition des préfets.

Pour constater dans tous les départements les valeurs locatives d'habitations, les préfets furent aussi invités à faire rechercher le nombre des journées de travail qu'on devait sacrifier dans chaque commune pour se loger. Ce nombre de journées multiplié par le prix de la journée de travail donnait la valeur d'un loyer ; et ce loyer, multiplié par le nombre des individus imposables, donnait le montant des loyers de la commune, passibles de la contribution mobilière.

Cette double enquête devait arriver à faire connaître aussi exactement que possible les forces contributives de chaque département et de chaque arrondissement, au point de vue de la taxe personnelle ainsi que de la taxe mobilière.

Les évaluations indiquées à la suite de ce travail ne donnèrent qu'un total de 155 millions, chiffre évidemment trop bas : aussi une instruction du 28 février 1821 prescrivit de réviser les valeurs locatives déterminées, dans les bourgs, villes et communes, par les baux de 1815 à 1820.

La loi du 31 juillet 1821 annonçait, dans son article 24,

que le tableau d'une nouvelle fixation, entre les départements, de la contribution personnelle et mobilière serait présenté aux Chambres, après que les résultats du travail exécuté en vertu de la loi du 23-juillet 1820 auraient été complétés et soumis à une vérification qui en garantit l'entière exactitude.

Ce travail fut fait avec le plus grand soin et des contrôles successifs de 1822 à 1828. Un recensement général des portes et fenêtres vint contrôler et confirmer les résultats obtenus. Enfin un tableau général des valeurs locatives assignées à chaque département fut dressé et définitivement arrêté. D'après ce tableau le nombre des maisons était en 1826 de 6.396.008 et les valeurs locatives atteignaient un total de 393.097.331 francs.

Ces longues opérations terminées, on reconnut qu'il était difficile de s'en servir pour diminuer le contingent de certains départements et relever celui des autres. Le ministre des finances, M. de Chabrolles, se demanda s'il ne valait pas mieux transformer cette contribution en impôt de quotité, au lieu d'assujettir les capitaux mobiliers au système immuable de l'impôt de répartition. Les événements l'empêchèrent de proposer cette réforme.

En 1831, M. Laffitte n'hésita pas à proposer nettement de transformer la contribution personnelle et mobilière en impôt de quotité.

Peut-être les plaintes contre la répartition motivaient-elles en partie cette proposition de réforme, mais le but principal était d'obtenir une augmentation de produit. « Dans tous les pays où l'on cherche à arriver à la plus parfaite égalité possible dans les charges, par l'appréciation véritable des facultés des

individus, ce problème a toujours été insoluble, dit M. Thiers ; on n'a pu établir un impôt qui atteignît la fortune de chacun, mais le moyen d'en approcher le plus possible est la variété même des impôts, car celui qui est ménagé par un impôt est saisi par un autre et l'équilibre est rétabli. C'est un art qui tous les jours se perfectionne, et il faut espérer qu'avec le temps on arrivera à le rendre parfait. »

Malgré les efforts et l'autorité de M. Laffitte, la Chambre n'osa pas voter une transformation aussi complète : elle consentit à séparer la contribution personnelle de la contribution mobilière, la contribution personnelle résultant d'un fait matériel facile à constater. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 26 mars 1831, l'impôt personnel devint l'objet d'une taxe distincte pour laquelle il n'était pas fixé de contingent aux départements, arrondissements et communes.

Aux termes de l'article 6, la contribution mobilière fut maintenue comme impôt de répartition. Les cotes individuelles étaient réglées par les répartiteurs communaux qui établissaient les valeurs locatives.

Mais la réforme fut mal accueillie : des troubles graves éclatèrent sur divers points de la France et, l'année suivante, la commission de la Chambre des députés prit l'initiative de revenir à l'impôt de répartition, bien qu'elle estimât meilleur le système de l'impôt de quotité. « On s'est emparé de l'impôt de quotité, disait M. Humann, rapporteur, sans rien comprendre à la chose, pour animer et soulever les passions : et c'est ainsi que l'impôt de quotité a été proscrit, mais non point jugé. »

La loi du 21 avril 1832 décida dans son article 8

qu'à partir du 1^{er} janvier 1832, la contribution personnelle serait réunie à la mobilière et que ces deux contributions seraient établies par voie de répartition entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables.

Loi du 21 avril 1832.

Nous arrivons ainsi à la loi définitive, organique sur la contribution personnelle-mobilière.

Aucune des dispositions de la loi de 1832 n'a été abrogée : les lois subséquentes qui se rapportent au même objet n'ont fait que compléter sur quelques points particuliers cette loi fondamentale. Ce sont : la loi du 4 août 1844 qui prescrit la modification des contingents en cas de constructions nouvelles ou de démolitions ; la loi du 3 juillet 1846 qui autorise l'emploi d'un tarif gradué pour la répartition de la contribution mobilière dans les villes, qui, en vertu de l'article 20 de la loi du 21 avril 1832, acquittent une partie de l'impôt personnel-mobilier au moyen d'un prélèvement sur les produits de leur octroi. Les lois des 17 juillet 1889 et 8 août 1890 qui ont accordé aux père et mère de sept enfants, dans certaines conditions déterminées, l'exemption de la contribution personnelle-mobilière.

§ 2. — Tentatives de peréquation.

1^o Entre les départements.

La répartition primitive de la contribution personnelle-mobilière avait été faite, en 1791, entre les

départements par l'Assemblée Constituante en se basant sur la répartition de l'ancien régime. Or la répartition de l'ancien régime était fort imparfaite, des inégalités criantes existaient, il fallait y remédier.

Ce ne fut qu'en 1820, qu'une loi ordonna qu'on fit dans chaque département l'évaluation des valeurs locatives réelles. Ce travail fut recommencé trois fois en 1821, 1823, 1829. Il avait été excessivement difficile, excessivement onéreux, et pourtant le résultat n'en fut pas très apparent; on hésita à utiliser les données qui avaient été fournies par ces opérations, pour faire une nouvelle répartition, de crainte de mécontenter par une augmentation d'impôt les contribuables qui avaient été reconnus insuffisamment taxés. Et une ordonnance de 1826 se borna à mettre les résultats acquis à la disposition des Conseils généraux.

Puis la loi du 26 mars 1831 ayant transformé la coté personnelle en impôt de quotité, et demandant davantage à cette contribution, diminua la mobilière. Le résultat fut un mécontentement général et le législateur dut revenir dès l'année suivante sur cette mesure.

La loi du 21 avril 1832 rétablit alors l'ancien état de choses en réunissant de nouveau les deux contributions et en décidant que l'une et l'autre seraient établies par voie de répartition.

A la suite des recensements, des travaux d'évaluation exécutés comme nous l'avons dit plus haut de 1821 à 1829, les Chambres se trouvaient en possession de renseignements complets sur le nombre des contribuables passibles de la taxe personnelle et sur le montant des valeurs locatives d'habitation imposables. Aussi la loi de 1832 décida-t-elle que ces deux élé-

ments serviraient de base aux Conseils généraux et aux Conseils d'arrondissement pour effectuer la répartition entre les arrondissements et entre les communes. Mais comment le législateur lui-même a-t-il fixé les contingents départementaux ? C'est là, on le sait, une œuvre capitale et particulièrement difficile, que d'attribuer à chaque département un contingent proportionné à sa force contributive ; car il doit exister une relation entre la somme attribuée à un département et les facultés des contribuables qui doivent fournir le montant de cette somme.

Eh bien, la répartition de 1832 a encore été faite suivant des règles bien rudimentaires, si l'on se réfère à ce que disait à ce sujet M. Humann, rapporteur de la loi.

« Il s'agissait de former les contingents. Nous ne
« pouvions, disait-il, opérer que sur trois éléments :
« l'ancienne répartition entachée de ses inégalités ; la
« taxe personnelle recouvrée en 1831 avec trop de
« rigueur, enfin les valeurs locatives constatées avec
« beaucoup de soin, mais dont l'application changerait
« brusquement et dans une proportion trop forte, la
« charge des localités ménagées par l'ancienne ré-
« partition. Aucun de ces trois termes, pris isolément,
« ne pouvant amener une solution suffisante, nous
« les avons combinés ensemble, c'est-à-dire, qu'après
« avoir divisé la somme totale par tiers, nous avons
« appliqué à chaque tiers l'un des trois termes
« d'appréciation que je viens de signaler. Les résul-
« tats ainsi obtenus, et que nous vous proposons, se
« trouvent détaillés dans un tableau qui sera joint à
« ce rapport. Sans doute la combinaison adoptée n'est
« point parfaite ; la rigueur mathématique est ici

« impossible ; nous nous bornons à dire que cette
« combinaison nous paraît approcher de la vérité et
« que nous n'en connaissons pas de meilleure. Du
« reste, vous remarquerez, dans le projet que nous
« vous soumettons, les adoucissements ménagés aux
« classes peu aisées, d'abord : le minimum de la
« journée de travail, fixé aujourd'hui à 0 fr. 70 est
« abaissé à 0 fr. 50 et ne sera plus imposé qu'en
« principal ; ensuite dans les villes qui acquittent une
« partie de l'impôt avec le produit de leur octroi, le
« surplus à percevoir est attribué en totalité à la
« contribution mobilière ; pour celle-ci, enfin, les
« répartiteurs sont autorisés à apprécier la situation
« des familles et non pas seulement les valeurs loca-
« tives.

Ainsi, les contingents de la contribution personnelle mobilière ont été fixés, en 1832, d'après ces trois éléments : un tiers au prorata du montant des cotes personnelles ; un tiers au prorata des anciens contingents, et enfin un tiers au prorata du montant des valeurs locatives. Il suffit d'exposer la méthode qui a été suivie, pour voir qu'elle est très défectueuse et qu'elle ne répond à rien de certain.

Cette répartition, dont les effets subsistent encore aujourd'hui, n'avait été adoptée, d'ailleurs, que comme un pis-aller. On comptait bien la modifier à bref délai, et la loi de 1832 elle-même prescrivait à l'Administration de soumettre aux Chambres, dès 1834 et ensuite tous les cinq ans, les éléments d'une revision des contingents départementaux.

Mais cette revision périodique n'eut jamais lieu. Quand il s'agit de remanier les charges des départements et de reporter brusquement sur les uns une

partie de l'impôt supporté par les autres, le Parlement, pris de scrupules, hésite et se déclare volontiers insuffisamment éclairé. Le côté faible des impôts de répartition est qu'ils se prêtent difficilement, il faut le reconnaître, aux modifications que l'œuvre du temps et les transformations de la matière imposable rendraient cependant désirables.

Une loi de 1838 vint ensuite abroger le principe de la revision quinquennale et prescrire un recensement complet des habitations. L'opération eut lieu en 1841 ; on ne l'utilisa pas davantage.

Les contingents fixés en 1832 n'avaient donc encore subi aucune modification, malgré les transformations de la matière imposable, les améliorations, les constructions nouvelles ou les démolitions. Lorsqu'une commune s'enrichissait, quand le nombre des maisons élevées sur son territoire s'accroissait, quand le nombre de ses habitants se multipliait, l'État n'y prenait aucune part et l'ensemble des contribuables profitait de cette prospérité, puisque le contingent à répartir restait invariable et qu'on avait à le diviser entre un plus grand nombre de contribuables. A l'inverse, les communes pauvres, qu'on abandonnait de plus en plus, se voyaient surchargées, puisque le contingent immuable se trouvait réparti entre un nombre toujours diminuant de contribuables, à mesure des démolitions et des émigrations.

C'est pour parer à ces inconvénients que fut créée la loi du 4 août 1844 ; désormais, par l'application de cette loi, on devra diminuer les contingents, à raison des maisons démolies, pour la part que ces maisons prenaient dans ces contingents, et on devra les augmenter, à raison des constructions nouvelles, sur le

pied de 5 % de la valeur locative des locaux affectés à l'habitation.

A partir de ce moment, on peut remarquer une augmentation dans les recettes du chef des contributions directes. Mais la loi de 1844 n'a pourtant pas produit, peut-être, tous les effets qu'on en attendait. Quel était le but poursuivi? Il s'agissait, nous l'avons vu, de faire disparaître progressivement les inégalités de la répartition et d'arriver à unifier tous les contingents sur le pied de 5 % de la valeur locative; c'était là l'idéal qu'on poursuivait : on pensait que les constructions nouvelles prendraient assez rapidement la place des anciennes maisons, pour que le nivellement fût obtenu dans un temps relativement assez court. Il n'en a pas été ainsi. D'ailleurs, en admettant même une transformation plus rapide des propriétés bâties, la péréquation désirée n'aurait pu se réaliser, par cette raison qu'il serait toujours resté sur le territoire d'une commune un certain nombre de maisons anciennes qu'on n'aurait pas évaluées à nouveau. Or, telle maison construite en 1830, 1835 ou 1840 et qui avait à l'époque une valeur locative de 500 fr., peut avoir, en 1880, 1890 ou 1892 une valeur de 1.000 ou 1.200 fr. En ne faisant pas cette constatation annuelle, en se bornant à saisir la matière imposable nouvelle et en ne touchant pas à la matière imposable ancienne, qui restait en quelque sorte comme figée, on ne pouvait évidemment atteindre le vœu de la loi de 1844, tendant à régler l'imposition uniformément sur le pied de 5 % ou du vingtième de la valeur locative. En fait, les contingents attribués aux départements, aux arrondissements et aux communes ne représentent pas le vingtième des valeurs locatives d'habitation de ces

départements, arrondissements et communes ; pour les uns, la proportion est plus forte ; pour les autres, elle est plus faible.

2° Entre les arrondissements et les communes.

La répartition primitive de 1791 a subi des modifications plus profondes dans la répartition entre les arrondissements et les communes. Les nouvelles évaluations de 1821, qui n'avaient pu être mises à profit dans la répartition entre les départements, furent utilisées par 71 départements pour la répartition entre les arrondissements et les communes. Depuis, bien des Conseils généraux se sont inspirés des données du fisc ; mais, malgré tout, les inégalités subsistent, contre-coup des inégalités dans la répartition entre les départements.

CHAPITRE II

Législation actuelle.

SOMMAIRE

La contribution mobilière : son but, son assiette ; locaux imposables, locaux non imposables ; mode d'imposition des officiers : arrêté du 3 mars 1899. Règles applicables aux communes ayant un octroi (loi du 3 juillet 1846). Lois du 17 juillet 1889 et du 8 avril 1890 relatives aux contribuables ayant sept enfants mineurs à leur charge. Loi du 31 décembre 1900 créant une taxe locative de remplacement pour la ville de Paris.

Répartition de la cote personnelle-mobilière : 1° entre les départements (lois du 4 août 1844 et du 10 juillet 1901) ; 2° entre les arrondissements et les communes (loi de 1901) ; 3° entre les contribuables : mode de procéder des répartiteurs, jurisprudence du Conseil d'État : loi de 1901.

Dans l'état actuel de la législation telle qu'elle résulte de la loi du 24 avril 1832, la contribution personnelle-mobilière est un impôt de répartition qui se compose de deux taxes : une cote personnelle de capitation, la même pour tous ; une cote mobilière sur la valeur locative des logements occupés par le contribuable. Le but de cet impôt est d'atteindre non une branche du revenu, mais le revenu en général, ce revenu étant révélé par le logement, que l'on considère comme un signe suffisant de l'aisance présumée des contribuables.

1^o Assiette de la contribution mobilière.

La cote mobilière frappe chaque habitant français et chaque étranger habitant en France, de tout sexe, jouissant de ses droits et non réputé indigent (art. 11). Elle est basée sur la valeur locative des locaux affectés à l'habitation personnelle.

Donc, d'après la loi qui nous régit actuellement, l'impôt mobilier a pour but de frapper tout le revenu ; mais comment frappe-t-il ainsi le revenu en général ? Est-ce en déterminant ce revenu d'après les signes extérieurs de la richesse, d'après le loyer, qui est, parmi ces signes, un des plus certains ? Dira-t-on : un loyer de 5.000 fr., à Paris, représente un revenu de 40.000 fr., et frappera-t-on alors directement ce revenu ? Non. C'était là le système de la loi organique de 1791, système proposé à nouveau par certains réformateurs et que nous étudierons. D'après notre loi de 1832, on ne cherchera pas à évaluer le revenu, on frappera directement le loyer ; de sorte que cet impôt mobilier qui, dans la pensée du législateur, devrait être un impôt sur le revenu en général, n'est tout simplement qu'un impôt sur les loyers.

Ou du moins, telle est la base légale : la valeur locative des locaux d'habitation. Mais nous verrons que dans la pratique, on y substitue souvent les facultés présumées des contribuables, le revenu de leurs propriétés foncières, l'importance de leur exploitation rurale.

Locaux imposables. — Toute habitation meublée, située soit dans la commune du domicile réel, soit

dans toute autre commune, donne lieu à l'assiette de la contribution mobilière. Cette contribution serait due, alors même qu'on ne donnerait pas de loyer au propriétaire; et s'il y avait un bail passé avec le propriétaire, le prix de ce bail ne s'imposerait pas aux agents du fisc : ce ne pourrait être qu'une indication. C'est le fait de l'occupation qui rend imposable; pour qu'il soit imposable, il n'est pas indispensable d'occuper en fait un logement, il suffit qu'on l'ait à sa disposition, qu'il soit susceptible d'être occupé; d'où il résulte qu'on peut avoir à payer plusieurs cotes mobilières. Ainsi, possédant un appartement à Paris et une maison de campagne, on devra la contribution mobilière aussi bien pour l'habitation de campagne que pour celle de Paris. Les locaux imposables sont ceux qui servent à l'habitation personnelle, avon-nous dit, sans qu'il y ait lieu de distinguer si les meubles garnissants appartiennent au propriétaire ou au locataire; de sorte que la contribution mobilière est due, même par les personnes occupant des garnis. Bien plus, l'habitation personnelle comprend les dépendances de toutes natures : écuries, remises, bûchers, etc.; il y a lieu d'ajouter aussi la plus-value procurée à la maison par le voisinage d'un parc ou d'un jardin d'agrément qui en dépend.

La question pourrait se poser de savoir dans quels cas on doit être considéré comme ayant une habitation à sa disposition. C'est là une question de fait : on peut dire qu'un propriétaire d'un immeuble aura la maison à sa disposition lorsqu'elle ne sera pas louée à un tiers d'une façon habituelle; par contre, un locataire ne pourrait être considéré comme ayant une habitation à sa disposition, s'il ne louait une maison

que deux ou trois mois pour la saison ; il faut que la location ait un certain caractère de durée.

Peu importe, d'ailleurs, à quel titre on a la maison à sa disposition : que ce soit à titre de propriétaire ou de locataire, à titre gratuit ou onéreux. Ainsi, un fonctionnaire logé gratuitement est passible de la contribution mobilière. Sont imposables également les locaux servant à l'habitation collective : ainsi, les locaux qui servent de lieu de réunion de cercles, de sociétés, sont imposables.

Locaux non imposables. — La contribution mobilière n'est pas due pour les magasins, boutiques, ateliers, locaux consacrés à l'exploitation rurale, même dans le cas où ils seraient contigus aux locaux d'habitation. C'est que, d'une part, le législateur a voulu encourager le travail, et, de l'autre, il a craint de faire un double emploi, puisque ces locaux seront soumis à la patente. Locaux consacrés à l'habitation personnelle, cela exclut encore les locaux destinés à des professions libérales, telles qu'études d'avocats, d'avoués, de notaires, soumis aussi à la patente ; néanmoins, pour qu'ils ne soient pas soumis à la contribution mobilière, il faut qu'ils soient distincts et séparés des locaux consacrés à l'habitation personnelle ; sinon, on les ferait entrer en ligne de compte. Sont encore exclus les locaux servant aux fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, pourvu que, comme précédemment, ils soient distincts des locaux d'habitation. Enfin, les locaux qui, dans les établissements d'instruction, servent aux élèves, tels que : dortoirs, réfectoires, salles d'étude, ne sont pas non plus considérés comme servant à l'habitation personnelle, et,

par conséquent, ne sont pas imposables à la contribution mobilière.

Il est évident qu'on ne considère comme impossible que l'habitation garnie de meubles, la contribution mobilière n'est due que pour toute habitation meublée. Dans le cas d'une habitation non meublée dans laquelle on aurait simplement laissé quelques meubles pour un gardien, on ne devrait pas trouver là le caractère d'habitation meublée, et l'impôt ne saurait être alors appliqué.

CAS PARTICULIERS.

Mode d'imposition des officiers.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 21 avril 1832 « les officiers de terre et de mer ayant des habitations particulières, soit pour eux, soit pour leurs familles ; les officiers sans troupe, officiers d'état-major, de gendarmerie et de recrutement, les employés de la guerre et de la marine dans les garnisons et dans les ports, les préposés de l'administration des douanes, sont imposables à la contribution personnelle et mobilière, d'après le même mode et dans la même proportion que les autres contribuables ».

Cet article établit donc des règles différentes suivant qu'il s'agit d'officiers avec troupe ou d'officiers sans troupe.

I. — *Officiers avec troupe.* — S'ils n'ont pas d'habitation particulière, les officiers avec troupe sont exempts de la contribution mobilière ; ils seront donc exempts, s'ils sont logés dans les casernes et aussi s'ils sont logés chez les particuliers, faute de place

dans les casernes; en ce dernier cas, une indemnité de logement leur est allouée; mais, si la valeur locative de leur logement excédait le montant de cette indemnité, ils deviendraient imposables pour cet excédent.

Quant aux officiers avec troupe, qui ont une habitation particulière, ils sont assujettis à la contribution mobilière; toutefois, pour l'application de l'impôt, on déduira de la valeur locative de leur logement le montant de l'indemnité allouée par l'État, indemnité qui doit être égale à la valeur locative du logement qu'on pourrait leur accorder dans les bâtiments de l'État.

Remarquons que ces officiers, passibles de la contribution mobilière à raison de leur habitation, sont aussi assujettis à la taxe personnelle.

II. — *Officiers sans troupe.* — Ces officiers sont complètement assimilés aux autres contribuables. Le décret du 8 juin 1883, article 339, a déterminé quels étaient les officiers qui devaient être considérés comme sans troupe.

Mentionnons la loi de finances du 26 décembre 1890, qui dispose, dans l'article 60, qu'à partir du 1^{er} janvier 1891, « les officiers et archivistes appartenant au service d'état-major établi par les lois des 20 mars 1880 et 24 juin 1890 seront traités, au point de vue de l'assiette de la contribution personnelle mobilière, sur le même pied que les officiers des corps de troupe ». Ceci, d'ailleurs, ne concerne que les officiers des services d'état-major proprement dit, et non l'état-major général de l'armée, ni les états-majors particuliers de l'artillerie et du génie.

Un décret du 3 mars 1899 a modifié les dispositions concernant le logement des officiers dans les bâti-

ments militaires : ce décret qui réglemente, d'une manière générale, la composition des logements des officiers, présente, en outre, cette particularité qu'il attribue aux divers grades des logements d'importance différente, selon la situation de famille des intéressés (officiers mariés ou veufs avec enfants et officiers célibataires). Il avait paru, dans ces conditions, qu'il n'était pas possible de tenir compte du nouveau règlement pour l'assiette de la contribution mobilière des officiers. Mais la question, qui avait été soumise au Conseil d'État, vient d'être tranchée dans un sens contraire (arrêt du 17 juillet 1901).

Il n'y a donc pas lieu, pour régler l'imposition d'un officier avec troupe, de comparer successivement, à la valeur locative du logement qu'il occupe, le montant de l'indemnité de logement afférente à son grade et la valeur locative du logement auquel il aurait droit dans les bâtiments militaires; l'indemnité de logement, par le fait qu'elle a été supprimée, ne peut plus être prise en considération, fût-elle supérieure à la valeur locative du logement réglementaire. C'est donc l'excédent que peut présenter la valeur locative de l'habitation particulière de l'officier avec troupe sur celle des locaux qui lui sont attribués, en raison de son grade et de sa situation de famille, par le décret du 3 mars 1899, lorsque cet excédent est notable, qui doit, dans tous les cas, servir de base au calcul de sa cote mobilière.

Les sous-officiers de troupe, non casernés, sont imposables à la contribution personnelle-mobilière lorsque la valeur locative de leur habitation est supérieure à l'indemnité de logement que l'État leur alloue; leur cote est d'ailleurs calculée sous déduction de

cette indemnité. Le décret du 3 mars 1899 ayant fixé le nombre et la composition des locaux auxquels auraient droit, dans les bâtiments militaires, les sous-officiers mariés, il faudra, pour savoir si ces sous-officiers doivent ou non être imposés, envisager, non seulement le montant de leur indemnité de logement, mais aussi la valeur locative que comportent les locaux qui leur sont attribués par le décret, et le cas échéant, calculer leur contribution mobilière, en déduisant de la valeur locative de leur habitation, soit la valeur locative de leur logement réglementaire, si elle est supérieure à leur indemnité de logement, soit cette indemnité dans le cas contraire.

Règles applicables dans les communes ayant un octroi.

Dans les communes ayant un octroi, la contribution mobilière peut être prélevée en totalité ou en partie sur les produits de l'octroi, si un décret leur en donne l'autorisation. Mais, aux termes de la loi de 1832, article 20, il faut, avant tout, acquitter les cotes personnelles sur les produits de l'octroi, ce n'est qu'après qu'on pourra acquitter, avec les recettes de l'octroi, les cotes mobilières; si ces recettes sont insuffisantes, la portion du contingent restant à percevoir, sera répartie en cotes mobilières au centime le franc des loyers d'habitation après déduction des faibles loyers exemptés de toute cotisation par les Conseils municipaux.

La loi du 3 juillet 1846, article 5, est venue compléter la loi de 1832, en stipulant que la portion du contingent restant à percevoir, au moyen d'un rôle, pourra être répartie, quand les Conseils municipaux

en feront la demande, soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers. Les délibérations des Conseils municipaux ne peuvent recevoir leur exécution, avons-nous dit, qu'après avoir été approuvées par décret. Or, cette autorisation n'est donnée que si les sommes à prélever sur la caisse municipale sont suffisantes pour couvrir le montant des taxes personnelles ainsi que les exemptions accordées aux petits loyers, et sont établies de telle sorte que les contribuables qui demeurent imposés n'aient pas à payer plus que si la répartition était faite dans les conditions ordinaires (1).

Cette faculté donnée aux communes est très ancienne; ce n'est pas au lendemain de la Révolution qu'on a autorisé les villes à faire un prélèvement sur leurs octrois pour payer une partie des contributions directes; déjà, sous l'ancienne monarchie, un certain nombre de villes, dont Paris, étaient autorisées à prélever sur le produit des taxes municipales d'entrée et de sortie tout ou partie de la taille; il en était de

(1) Un certain nombre de villes avaient profité des dispositions des lois de 1832 et de 1846. C'étaient :

1° Les villes de Sedan, Rochefort, Granville, Cherbourg et La Croix-Rousse où la totalité du contingent était prélevée sur les produits de l'octroi;

2° Les villes de Nice, Troyes, Bordeaux, Vienne, Nantes, Orléans, Angers, Cherbourg, Coutances, Valognes, Lorient, Vannes, Hennebont, Lyon, Belleville, Darnetal, Dieppe, Rouen et Toulon, qui répartissaient au centime le franc des loyers d'habitation la portion du contingent non prélevée sur l'octroi;

3° Les villes de Marseille, Saint-Étienne et Laval, dans lesquelles la portion du contingent non prélevée sur l'octroi était répartie d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante des loyers.

même pour les vingtièmes. Les octrois furent supprimés par l'Assemblée Constituante, mais à partir de l'an IX, la faculté du prélèvement fut de nouveau accordée au fur et à mesure du rétablissement des octrois. A l'heure actuelle, il n'y a plus que deux villes seulement qui usent de cette faculté : Versailles et Paris. A Versailles, le prélèvement qui a atteint jusqu'à 80.000 francs n'est plus actuellement que de 18.000 francs sur une contribution qui s'élève à 500.000 francs. A Paris, on prélevait sur l'octroi de 1813, 4.900.000 francs, c'est-à-dire 84 % de la contribution personnelle-mobilière qui était alors de 5.800.000 francs. Aujourd'hui, on ne prend plus guère que 14 %, la contribution est de 28.000.000 et le prélèvement de 4 millions environ.

D'après la loi du 17 juillet 1889, les père et mère ayant au moins sept enfants vivants, légitimes ou reconnus, étaient exempts de la contribution personnelle-mobilière, sans qu'il y ait lieu de rechercher si ces enfants étaient à leur charge ou s'ils étaient déjà établis. D'un autre côté, ils cessaient de figurer dans les rôles, de sorte que la part d'impôt qu'ils payaient précédemment se trouvait reportée sur les autres contribuables de leur commune. Cette loi avait donc un double défaut : en premier lieu, on faisait payer aux autres contribuables les dégrèvements accordés aux familles de sept enfants ; et, d'autre part, il n'y avait aucune nécessité de dégrever celles de ces familles qui se trouvaient dans une situation aisée où dont les membres étaient séparés ou établis depuis longtemps.

La loi du 8 août 1890 est venue remédier à ces inconvénients. Désormais, seront seulement exonérés

d'office de la contribution personnelle-mobilière les père et mère de sept enfants vivants mineurs, légitimes ou reconnus, assujettis à une contribution personnelle-mobilière égale ou inférieure à dix francs en principal. Les dégrèvements ne seront plus supportés par les autres contribuables, mais ils seront imputés sur les fonds de non-valeur.

Loi du 31 décembre 1900.

La loi du 31 décembre 1900, autorisant la ville de Paris à établir des taxes directes et indirectes en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, a créé une taxe locative qui est un véritable impôt sur les loyers d'habitation. « C'est une taxe des plus recommandables, disait M. Delcros, rapporteur au Sénat, en ce sens qu'elle est basée sur une dépense qui donne une mesure assez exacte des facultés contributives de chacun ».

Cette taxe est fixée à 1 0/0 de la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle. Les valeurs locatives servant de base à la taxe sont déterminées conformément à la loi de 1880 sur les patentes. La taxe est imposée au nom des occupants à quelque titre que les locaux soient occupés. Mais il a paru juste d'affranchir les personnes reconnues non imposables à la contribution mobilière.

L'article 5 de la loi du 29 décembre 1897 décidait, il est vrai, que les taxes de remplacement devaient être générales et porter sur tous les objets ou propriétés de même nature situés dans la commune, mais il ne pouvait être question cependant d'exclure toute exemption en faveur des indigents ou des

ouvriers vivant principalement de leur salaire. Il a été décidé que les exonérations reconnues nécessaires en matière de contribution personnelle-mobilière devaient être admises également en ce qui concerne les taxes de remplacement.

Cette taxe est un véritable impôt de consommation et n'a aucun caractère de l'impôt sur le revenu. Nous avons déjà vu, du reste, qu'une taxe de cette nature avait été admise par un arrêté du 13 vendémiaire an XII (5 octobre 1804), pour la ville de Paris.

Ce caractère d'impôt sur les loyers se trouve consacré même à l'égard de la contribution personnelle-mobilière par l'article 8 de cette même loi, aux termes duquel la ville de Paris est autorisée à déterminer les loyers matriciels devant servir de base à la contribution mobilière en déduisant du loyer réel d'habitation de chaque imposable une somme uniforme qui ne pourra excéder 375 francs. Ce n'est donc plus la valeur locative, c'est le loyer réel d'habitation qui sert de base à la contribution.

La contribution personnelle mobilière est donc bien, à Paris, une taxe sur une dépense effectuée. Pour la répartition de cette taxe, la ville de Paris est autorisée à considérer comme non imposables les habitants dont le loyer réel d'habitation est inférieur à 500 francs, à l'exception, toutefois, de ceux :

- 1° Qui ont un simple pied-à-terre à Paris ;
- 2° Qui sont imposés au rôle foncier de cette ville, qu'ils soient logés ou non dans leur propre maison ;
- 3° Qui sont assujettis à un droit fixe ou de patente égal ou supérieur à celui de la sixième classe du tableau A.

2° Répartition de la contribution personnelle-mobilière.

a. — Répartition entre les départements.

Le principal de la contribution personnelle mobilière a été réparti entre les départements par la loi du 21 avril 1832, nous l'avons vu : pour un tiers au centime le franc du montant des taxes personnelles des rôles de 1831 ; pour un tiers, d'après les contingents de 1830 ; pour un tiers, d'après les valeurs locatives réelles d'habitation arrêtées en 1829 et sanctionnées par la loi du 18 avril 1831.

Les contingents départementaux, ainsi fixés, n'ont subi d'autres changements que ceux résultant de l'application des dispositions de la loi du 4 août 1844 et de la loi du 10 juillet 1901. Jusqu'à la loi de 1844, les contingents de 1832 étaient donc demeurés invariables, en sorte que toutes les améliorations réalisées dans une commune, toutes les constructions neuves qui s'élevaient sur son territoire profitaient à l'ensemble des contribuables, l'État n'y prenant aucune part, et qu'il en résultait cette anomalie que, dans les communes les plus prospères, dans celles où le nombre des maisons et celui des habitants s'accroissaient le plus rapidement, le taux des cotisations individuelles allait sans cesse en diminuant. Avec la loi de 1844, la situation se modifie. Désormais, par l'application de cette loi, les contingents seront diminués, à raison des maisons démolies, pour la part que ces maisons prenaient dans ces contingents, et ils seront augmentés, à rai-

son des constructions nouvelles sur le pied de 5 % de la valeur locative des locaux affectés à l'habitation.

Ainsi, lorsqu'on démolit une maison, on doit diminuer le contingent départemental du montant de la contribution mobilière payée par les habitants de cette maison. Il se peut que la maison démolie ne payait pas d'impôt avant sa démolition; c'était, par exemple, une maison d'indigents; le cas se présentera souvent, car ce seront généralement les vieilles maisons, habitées par les indigents, qui seront démolies. En ce cas, le contingent départemental n'aura à subir aucune modification. Il se peut aussi que la maison démolie était vide et inhabitée, on recherchera alors quels étaient les derniers occupants de la maison et on diminuera le contingent départemental de ce que ces derniers payaient. S'il est impossible de retrouver ces derniers occupants, on comparera cette maison avec les autres pour déterminer sa valeur locative.

Dans le cas de maisons nouvellement construites, l'augmentation n'a lieu que la troisième année après l'achèvement de la construction. Le contingent départemental est toujours uniformément augmenté d'une somme égale au vingtième de la valeur locative.

A partir de ce moment, les contingents de la cote personnelle-mobilière se sont beaucoup accrus, nous l'avons dit dans un paragraphe précédent. On peut s'en rendre compte, en comparant, bien que cette comparaison soit un peu viciée par les annexions et les cessions de territoire qui ont eu lieu en 1860 et en 1871, le principal de la contribution personnelle-mobilière en 1845 et en 1890; ce principal s'est, en effet, élevé de 34.000.404 fr. en 1845, à 64.066.712 fr. en 1890, soit de 30.066.308 fr., représentant 88 %.

Ce système tendait donc à une sorte de peréquation automatique d'après la valeur locative. Il aurait bien eu cette conséquence, si les variations fort différentes de la valeur locative des loyers d'habitation dans les diverses communes n'étaient venues en détruire les effets. La peréquation n'aurait donc pu se réaliser, puisqu'au fur et à mesure des modifications apportées aux contingents départementaux, les situations se trouveront changées, et que les valeurs locatives déterminées à l'origine auront été modifiées. Et en fait, malgré cette loi de 1844, les contingents de la contribution mobilière sont restés absolument inégaux.

La loi du 10 juillet 1901 est venue, dans son article 3, remédier à cet état de choses en tentant une nouvelle peréquation ; nous lui consacrerons un chapitre spécial.

*b. — Répartition entre les arrondissements
et les communes.*

Pas plus que les contingents départementaux, les contingents d'arrondissement et de commune n'avaient subi de modifications dans leur répartition depuis 1832.

Seuls, quelques départements avaient vu, par exception, leur contingent modifié, en voici la cause : En vertu de la loi du 21 avril 1832, article 11, le directeur des contributions directes devait fournir, chaque année, au Conseil général et aux Conseils d'arrondissement, pour aider ces assemblées dans leur travail de répartition, un tableau présentant, par arrondissement et par commune, le nombre des individus pas-

sibles de la taxe personnelle et le montant de leurs valeurs locatives d'habitation. Ce tableau, limité d'abord à ces seuls renseignements, a été amplifié à partir de 1847, à la suite de la mise à exécution de la loi du 4 août 1844 et présente, depuis cette époque, deux modes de répartition.

Le premier mode qui est suivi dans la plupart des départements, n'est autre que la reproduction par commune et par arrondissement, des contingents arrêtés dans la répartition précédente et modifiés uniquement en raison des constructions nouvelles et des démolitions; c'est, en somme, l'application aux contingents des arrondissements et à ceux des communes de la règle qui sert de base à la fixation annuelle des contingents départementaux.

Dans le deuxième mode, le contingent départemental, après déduction du produit des taxes personnelles, est réparti entre les arrondissements et entre les communes, au centime le franc des valeurs locatives d'habitation. Le contingent personnel-mobilier de chaque arrondissement et de chaque commune se compose donc : 1° du contingent mobilier obtenu par la répartition du contingent dont il s'agit; 2° du produit des taxes personnelles correspondantes. Ce second mode était adopté par les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement des Hautes-Alpes, des Ardennes, de l'Aude, de la Côte-d'Or, de la Dordogne et de la Meuse.

Nous verrons, en étudiant la loi de 1901, les modifications qu'elle a apportées à la répartition entre les arrondissements et les communes.

c. — Répartition entre les contribuables.

Au sein de la commune, la répartition devait se faire, d'après la loi de 1832, nous l'avons vu, après déduction du produit des taxes personnelles, au prorata des valeurs locatives d'habitation. Le rôle des répartiteurs consiste donc à déterminer les loyers qui doivent servir de base à la contribution mobilière. Les parties des bâtiments consacrés à l'habitation personnelle sont seules à comprendre dans l'évaluation des loyers; telle est la base légale de l'impôt mobilier, tel est le principe.

Voyons maintenant ce qui se passait dans la pratique, nous verrons plus loin si l'article 3 de la loi de 1901 l'a modifié.

Examinons comment la loi de 1832 est appliquée, comment les répartiteurs déterminent, ainsi qu'il leur appartient, les loyers matriciels qui servent de base à la contribution mobilière.

En réalité, le mode de procéder des répartiteurs diffère singulièrement suivant les communes; les uns ne considèrent que l'importance des locaux d'habitation, les autres font entrer aussi en ligne de compte d'autres éléments d'appréciation : la situation de fortune des contribuables, leurs facultés présumées. Cela ressort d'une enquête à laquelle l'administration des contributions directes a fait procéder en 1884, et d'après laquelle les communes se classent de la manière suivante, au point de vue du mode de répartition suivi par les répartiteurs.

Le nombre des communes, dans lesquelles on appli-

que strictement la loi, c'est-à-dire dans lesquelles la contribution mobilière est établie d'après les loyers d'habitation, s'élève à 2.340, correspondant à 1.733.000 cotes, qui représentent un principal d'impôt de 24.305.000 francs. Le nombre de ces communes est restreint, on le voit, mais comme toutes les villes un peu importantes sont comprises dans cette catégorie, le nombre des contribuables est assez élevé et le produit de l'impôt est aussi assez fort.

Dans une deuxième catégorie, on peut ranger les communes dans lesquelles les répartiteurs s'attachent à déterminer le loyer matriciel d'après la valeur locative réelle des habitations, mais sans règles bien précises et en s'écartant parfois de la proportionnalité. Il y a 1.657 de ces communes qui n'ont que 238.000 cotes mobilières, dont le produit, en principal, est de 732.000 francs.

Voici maintenant le groupe le plus nombreux, c'est celui des communes où la valeur locative est combinée avec les facultés présumées. Le nombre de ces communes est de 18.664, le nombre de cotes de 2.684.000 et le montant de l'impôt de 8.351.000 francs.

Enfin, la dernière catégorie comprend : les communes où les loyers matriciels sont déterminés d'après les facultés présumées, lesquelles sont appréciées à l'aide de divers éléments matériels, tels que l'étendue de la propriété cultivée, les bestiaux de la ferme, les attelages et tous autres moyens d'informations particuliers à la région et aux habitudes des populations. On compte, dans cette catégorie, 13.446 communes donnant 1.981.000 cotes, et un chiffre d'impôt de 6.208.000 francs.

Donc, d'une part, 34.000 communes où les réparti-

teurs fixent les loyers matriciels en ne s'inquiétant qu'accessoirement de la valeur locative de l'habitation du redevable, contrairement à la loi.

Et, d'autre part, 2.340 communes seulement observant la loi ; et, encore, les loyers matriciels ne sont-ils pas toujours non plus déterminés suivant les règles de la simple proportionnalité ? l'usage, en effet, s'est établi, dans beaucoup de localités, de ne compter les petits loyers que pour une partie de leur valeur. Ce peut être là un procédé fort recommandable en soi, mais on doit lui reprocher de ne pas être appliqué partout, et de ne pas l'être d'une manière uniforme, là où il est appliqué.

Donc, dans certaines localités, les mœurs sont plus fortes que la loi, et les répartiteurs tiennent compte, contrairement au texte de la loi, des facultés du contribuable. Pourtant, en le faisant, ils ne s'éloignent peut-être pas de la pensée du législateur, car, en 1832, M. Humann disait à la fin de son rapport, dans un passage que nous avons déjà cité : « Enfin, les répartiteurs sont autorisés à apprécier la situation des familles, et non pas seulement les valeurs locatives ». Il semble donc que le législateur ait engagé les répartiteurs à tenir compte, dans leurs estimations, de la situation des familles. Mais le Conseil d'État, qui ne connaît que le texte de la loi, est toujours là pour ramener les cotisations à l'égalité proportionnelle, quand un litige est porté devant lui. Il a décidé, en effet (arrêt du 21 mai 1862), que dans les communes où la contribution mobilière est assise d'après les facultés présumées des contribuables, l'instruction d'une réclamation est entachée de nullité si la cote mobilière, qui en est l'objet, n'a été

mise en comparaison qu'avec des cotes réglées d'après la base des facultés.

« Considérant..... qu'aucune disposition législative n'autorisait les répartiteurs à procéder ainsi; que, d'après les lois ci-dessus visées, la contribution mobilière doit être assise d'après la valeur locative des habitations, que les cotes des habitations qui ont été indiquées comme point de comparaison, n'ont pas été établies d'après les bases fixées par la loi..... »

« Le sieur X... est renvoyé devant le Conseil de préfecture de....., pour y être statué sur sa réclamation, en prenant pour base de sa contribution mobilière, la valeur locative des locaux servant à son habitation personnelle comparée à celle de la généralité des habitants de la ville de..... »

Tel est l'état actuel de la législation sur la contribution personnelle-mobilière; il nous reste à voir, dans un chapitre suivant, les modifications qui ont été apportées par la loi du 10 juillet 1901. Puis nous examinerons les objections qui ont été dirigées contre elle et qui ont motivé les si nombreux projets de réforme. Enfin, sous forme d'appendice, nous parlerons très brièvement de la taxe sur les loyers en Algérie et de la législation étrangère.

CHAPITRE III

Lois du 10 juillet 1901 (art. 3) et du 30 mars 1902

SOMMAIRE

Origines de la loi du 10 juillet 1901. Son but. Objections de M. Merlou, rapporteur : on fait entrer dans les bases de la répartition les valeurs locatives des locaux vacants ; les réclamations des contribuables au sujet de la dernière évaluation des valeurs locatives ne sont pas encore faites. — Réponse de M. Le Moigne : il n'entend modifier la répartition qu'entre les départements. — Critique de la loi de 1844. — Objections du Ministre des finances, — La réforme devant le Sénat.

Effets de la loi. — Circulaire du 19 juillet 1901 : la répartition entre les arrondissements, les communes et les contribuables. — Les amendements proposés le 7 mars 1902 à la Chambre. Vote de l'amendement Georges Berry. — Les amendements devant le Sénat : MM. Strauss et Legrand. — Vote du Sénat. — Loi du 30 mars 1902.

Nous avons vu que les contingents de la contribution mobilière dataient de 1832, sans avoir subi d'autres modifications que celles résultant de la loi de 1844. Cette ancienneté était la cause d'inégalités dont le législateur s'est ému ; aussi la loi du 10 juillet 1901 a-t-elle essayé, par son article 3, de réaliser la péréquation de la contribution personnelle-mobilière, au moyen d'une répartition plus équitable entre les départements.

Elle décide : « le contingent en principal de la contribution personnelle-mobilière est réparti entre les départements proportionnellement à l'ensemble des valeurs locatives d'habitation constatées par les agents des contributions directes dans le travail de révision

des évaluations des propriétés bâties qu'ils ont effectué en 1899 et en 1900 en exécution de l'article 8 de la loi du 8 août 1890 et de la loi du 30 mai 1899. »

Cette disposition a pour origine un amendement proposé par M. Albert Le Moigne et un grand nombre de ses collègues sur l'article 3 du projet de loi relative aux contributions directes de l'exercice 1902.

Cet amendement contenait un deuxième paragraphe ainsi conçu : « l'ensemble des valeurs locatives servant de base à cette répartition est préalablement diminué de celles afférentes aux logements d'indigents et de celles des maisons vacantes en tout ou en partie. »

Dans le cours de la discussion l'amendement a été réduit au paragraphe 1^{er}, qui est l'article 3 de la loi de 1901.

La proposition de M. Le Moigne avait été rejetée par la commission du budget : M. Merlou, rapporteur du projet de loi, avait fait remarquer que la nouvelle répartition réclamée ne pourrait être effectuée exactement dans les conditions indiquées. D'après le résultat de la révision décennale, la valeur locative des propriétés bâties était, au 1^{er} janvier 1901, de 3.133.053.999 francs, savoir : 1.055.643.100 pour les locaux affectés au commerce ou à l'industrie, 378.333.776 francs pour les locaux servant à l'habitation des indigents ; 1.699.077.123 francs pour les locaux destinés à l'habitation des personnes imposables à la contribution personnelle-mobilière. Ces chiffres concernent à la fois les locaux occupés et les locaux vacants et l'administration n'est pas en mesure d'indiquer les parts respectives pour lesquelles les uns et les autres s'y trouvent compris. On pouvait faire

abstraction de la valeur locative des locaux d'indigents puisqu'elle avait été évaluée à part, mais il fallait maintenir dans les bases de la répartition celle des maisons vacantes en totalité ou en partie ; sur ce dernier point, la proposition de M. Le Moigne était inapplicable.

D'autre part, le contingent à répartir était, d'après le projet de budget de 1902, de 73.776.047 francs et le total des valeurs locatives devant servir de base à l'opération étant de 1.699.077.123 francs, le taux général de répartition serait de 4,342,125 %. La répartition effectuée d'après la proposition Le Moigne devait donner lieu à un déplacement d'impôt de 3,396,247 francs qui allait se traduire par un dégrèvement pour 56 départements et par une surcharge pour les 31 autres.

Le rapporteur fit remarquer que la répartition du contingent personnel mobilier ainsi effectuée au prorata des valeurs locatives d'habitations imposables ne serait que l'application généralisée du principe posé dans l'article 2 de la loi du 4 août 1844, aux termes duquel l'augmentation du contingent départemental est calculé, en cas de constructions neuves, proportionnellement à la valeur locative des locaux consacrés à l'habitation personnelle, qu'ils soient occupés ou non.

L'amendement proposé par M. Le Moigne soulevait, au dire du rapporteur, une objection de principe et une objection de fait. Pour apprécier la réforme proposée, il faut tout d'abord examiner, disait M. Merlou, quelle est la valeur du principe admis par le législateur de 1844 : « ce principe ne soulèverait aucune objection si la contribution personnelle-mo-

bilière était une taxe de consommation sur les loyers, mais tel n'est pas en droit, ni surtout en pratique, le caractère de cette contribution : elle se compose d'une taxe personnelle qui est fixée au même prix pour tous les contribuables d'une même commune et d'une cote mobilière basée en principe sur le chiffre du loyer. La taxe personnelle peut d'ailleurs être seule réclamée aux contribuables que le Conseil municipal déclare exempter de la cote mobilière. Enfin dans la plupart des communes rurales, le loyer ne sert que très indirectement de base à l'assiette de la contribution mobilière. »

« S'il est vrai que dans un impôt de répartition, les contingents doivent être formés de manière à représenter le plus exactement possible le total des cotisations individuelles, il ne semble pas qu'une répartition effectuée uniquement au prorata des loyers d'habitation soit de nature, dans les conditions d'assiette de la contribution personnelle-mobilière, à fournir des contingents irréprochables. »

« De pareils contingents seraient surtout défectueux, si l'on voulait faire de la contribution personnelle-mobilière une sorte d'impôt sur le revenu, le loyer en tant que manifestation du degré d'aisance des citoyens n'a pas partout la même valeur. D'où la nécessité, quand on veut proportionner les contingents aux facultés contributives, d'appliquer aux valeurs locatives, comme l'ont fait successivement M. Burdeau et M. Ribot, des coefficients variant en raison inverse du chiffre de la population des communes. »

A ces objections de principe, le rapporteur ajoutait une objection de fait; les valeurs locatives d'habitation sur lesquelles allait être basée la nouvelle répartition

venaient d'être soumises au contrôle des contribuables, il n'était pas douteux que l'exercice du droit de réclamation allait entraîner sur certains points une réduction des évaluations. Dans ces conditions, il ne paraissait pas convenable d'utiliser immédiatement ces valeurs locatives pour la répartition des contingents; la prudence commandait d'attendre. En effet quand les Conseils généraux auraient fait la peréquation entre les arrondissements, et les Conseils d'arrondissement entre les communes, il pouvait arriver qu'une propriété importante fût l'objet d'un fort dégrèvement. La chose passerait inaperçue dans les villes, mais il n'en serait pas de même dans les petites communes, où la réduction pourrait représenter le dixième, le quart peut-être des valeurs locatives ayant servi de base au calcul de leurs contingents. Il n'y avait pas à redouter que cet inconvénient se produisît si l'on attendait que les valeurs locatives fussent consolidées par l'expiration des délais de réclamation.

« En réalité, concluait le rapporteur, M. Merlou, la mesure réclamée par M. Le Moigne n'est pas de nature à amener une rectification équitable des contingents; elle est en tout cas prématurée. Nous ajouterons que ce n'est pas au moment où votre commission a affirmé sa volonté d'établir à bref délai l'impôt sur le revenu et où le gouvernement s'est engagé à seconder ses efforts qu'il peut être question de modifier une contribution dont les jours sont comptés. »

La discussion de l'amendement vint à la Chambre des députés dans la séance du 5 juillet 1901. M. Le Moigne fit remarquer que sa proposition ne présentait pas le caractère grandiose des réformes d'ordre général sur les impôts directs qui venaient d'être discutées;

il ajoutait que sa proposition était très modeste, mais qu'elle possédait deux qualités : d'une part, elle comportait la réparation d'une injustice et, d'autre part, elle était immédiatement applicable. Enfin, si elle était adoptée, elle ne comportait aucun travail spécial de la part de l'administration, elle ne troublait en rien la préparation de l'impôt et les Conseils généraux pouvaient en être saisis immédiatement.

L'amendement, d'ailleurs, n'était pas nouveau et l'année précédente, il avait été repoussé sous l'influence d'objections de deux sortes : objections d'opportunité et objections de principe.

Le ministre des finances avait fait observer que l'administration révisait les évaluations en matière de propriété bâtie et qu'il était impossible de se servir des évaluations anciennes, reconnues surannées par tout le monde, pour en faire la base de la répartition des contingents de la contribution personnelle-mobilière, et par conséquent qu'à ce moment-là, la réforme aurait été inopportune.

Mais il n'en était pas de même de la nouvelle proposition puisque les évaluations venaient d'être faites. Il est vrai que le résultat des réclamations n'était pas connu, mais M. Le Moigne repoussait cette objection en disant que cette objection aurait été admissible à la rigueur s'il s'était agi de faire une répartition individuelle. Evidemment dans ce cas peut-être eût-il été prudent d'attendre que les réclamations eussent pu se faire connaître, mais il s'agissait de faire une répartition entre les départements et dès lors les réclamations d'ordre individuel qui pouvaient se produire se compenseraient l'une l'autre puisqu'il s'agit ici de grande répartition. Dans la comparaison d'un département

à un autre, ces réclamations ne peuvent avoir pour effet de changer en quoi que ce soit la proportion de la répartition.

La question d'opportunité écartée, restait l'objection de principe. M. Le Moigne avouait ne l'avoir pas comprise. Le ministre des finances avait dit, l'année précédente, que la proposition présentée aurait eu pour effet de faire de la contribution personnelle-mobilière un impôt sur les loyers, c'est-à-dire une taxe de consommation, analogue aux taxes de consommation sur les sucres et les cafés. Et le ministre ajoutait : « actuellement les contingents qui sont mal fixés, je le veux bien, sont simplement répartis dans les campagnes sur des bases aussi équitables que possible. »

Pour réfuter l'objection que la réforme aurait pour but de faire considérer la contribution mobilière comme une taxe de consommation, M. Le Moigne disait : « Je croyais qu'une taxe de consommation, c'est une taxe dans laquelle, pour la perception de laquelle, on fait abstraction de celui qui la paye. Or, est-il admissible de comparer le fait pour un grand financier et pour un ouvrier d'aller prendre, si vous le voulez, dans un débit, le même alcool qui paie le même droit au regard de l'ouvrier ou du grand financier et le fait que le grand financier a un appartement ou un hôtel représentant un loyer annuel de 30,000 francs, tandis que l'ouvrier n'a qu'une chambre garnie du prix de 120 francs par an. Peut-on dire qu'il est possible que ce soit l'ouvrier qui possède le grand hôtel et que ce soit le grand financier qui possède le petit appartement ? Non, Monsieur le Ministre des Finances, vous ne pouvez pas soutenir que la taxe

locative ait ce caractère réel des taxes de consommation ; en tout cas, si vous le faisiez, vous seriez, il me semble, bien dur pour certains de vos prédécesseurs, pour beaucoup de vos collègues, sinon pour vous-même, qui l'ont toujours considérée comme le principal signe extérieur de la richesse. Vous admettez, j'en suis certain, que la valeur des loyers est un élément d'appréciation des facultés personnelles du contribuable : c'est indéniable. Prendre cette valeur pour base de la répartition de la contribution mobilière, ce n'est pas la prendre pour un impôt de consommation. »

Pour réfuter le second argument, M. Le Moigne rappelait que le ministre avait signalé l'année précédente que dans 33.000 communes sur 36.000, les répartiteurs faisaient de l'impôt sur le revenu, se refusant à prendre la valeur locative comme base à la répartition de la cote personnelle-mobilière, et il reconnaissait, d'accord avec le ministre, qu'à la campagne, surtout, le loyer n'est pas une base de comparaison certaine pour l'aisance des contribuables. « Mais ici, ajoutait-il, qu'avez-vous à faire, vous n'avez qu'à vous préoccuper, j'insiste de la manière la plus formelle sur ce point, de répartir entre tous les départements un contingent de 76 millions que l'État vous demande, qui doit être basé, dit la loi, sur la valeur locative. Ce sont les Conseils généraux, qui sont maîtres absolus de la répartition entre tous les arrondissements, ce sont les Conseils d'arrondissement qui sont maîtres de la répartition entre les communes ; enfin ce sont les répartiteurs qui font comme ils le veulent la répartition entre les contribuables. « Par conséquent le système que nous vous proposons ne changera rien à cette tolérance, car ce n'est qu'une

simple tolérance, mais que nous approuvons tous, je crois. Il sera toujours loisible de faire, comme l'a dit M. le Ministre des finances, dans les campagnes, une sorte d'impôt sur le revenu, entre les particuliers. Le système que nous vous proposons n'y change absolument rien. »

M. Le Moigne reconnaissait que son système n'est pas parfait, mais qu'il valait mieux assurément que la base proposée, dont il faisait ressortir le caractère extraordinaire. « Voici sur quoi vous allez fonder une répartition entre les départements si vous repoussez notre amendement : la répartition est divisée en trois parties : pour la première, vous allez prendre les bases mêmes que M. le Ministre des Finances va certainement critiquer de nouveau, que M. le Rapporteur général a déjà critiquées, c'est-à-dire les valeurs locatives. Mais il y a une différence entre leur proposition et la nôtre, nous demandons de prendre comme base les valeurs locatives constatées en 1899 et en 1900, que l'on a reconnues bonnes pour servir de base à l'impôt sur les propriétés bâties. Vous, vous nous proposez, il faut qu'on le sache, les valeurs locatives de l'habitation en 1829; les changements de richesse comparative des départements survenus depuis 1829, vous n'en tenez aucun compte. »

« Pour le deuxième tiers, vous nous proposez de faire entrer la population en ligne de compte; je reconnais que si nous en avions eu le temps, il aurait été intéressant d'examiner si nous nous ne pouvions pas faire entrer les différences de population en compte dans l'établissement de la base de la répartition, quoique au fond, je sois persuadé que l'évaluation des valeurs locatives tient compte en grande partie des

modifications qui ont pu se produire dans la population. Seulement M. le Ministre nous propose de faire entrer les taxes personnelles du rôle de 1831 dans ce document administratif, qu'est-ce que cela veut dire ? que l'on fait entrer en ligne de compte la différence de population qui existait en 1830. Ainsi depuis 1830, il s'est produit l'exode que vous savez, des campagnes vers les villes ; vous avez vu toutes les campagnes désertées, abandonnées, les populations se diriger vers les centres industriels et les grandes villes et de cela, vous ne tenez aucun compte. Non, la base de la répartition actuelle de l'impôt, c'est la population de 1830 ! »

« Arrivons au troisième tiers, il porte dans les traités administratifs le nom de contingent de 1830, savez-vous ce que c'est que ce contingent ? C'est la répartition faite à l'origine en 1791, c'est la reproduction des impôts de l'ancien régime que la Révolution croyait avoir supprimés. »

« En somme, c'est le mélange de ces trois éléments que vous allez adopter, si vous n'adoptez pas notre amendement. »

Les résultats pratiques de l'application de contingents aussi anciens aux opérations de répartition consistaient en une très grande inégalité entre les départements, en sorte que 56 étaient surchargés. Il est vrai que 31 allaient supporter dorénavant la surcharge qui avait pesé sur les autres, mais ces 31 départements avaient déjà probablement trouvé depuis longtemps la compensation du fardeau qu'ils allaient supporter.

La loi du 4 août 1844 avait, il est vrai, modifié les contingents de 1830, mais elle ne tenait aucun compte

de la diminution de richesse, et ainsi que l'avait fait remarquer M. Camille Pelletan en 1899, « il s'ensuit qu'alors même que le pays s'appauvrirait au lieu de s'enrichir, il suffirait qu'on ne laissât pas les maisons tomber en ruine pour qu'on exigeât des contribuables une somme toujours plus forte ». D'autre part, la loi de 1844 ne tient pas compte de la diminution de population « en sorte que dans les départements qui se dépeuplent, non seulement les augmentations résultant de la construction de maisons neuves chargent de plus en plus le contingent, mais encore ce contingent continue à supporter le poids des maisons abandonnées ou démolies pour la valeur qu'elles représentaient quand elles étaient venues toutes neuves figurer dans le contingent. »

M. Le Moigne concluait que le système actuel était impossible et invraisemblable et qu'il était impossible de consacrer une année de plus une monstrueuse injustice qui ne faisait que s'accroître tous les ans. Sa proposition, d'ailleurs, n'était qu'une préparation à l'impôt sur le revenu, et enfin elle avait pour but de dégrever les campagnes « qui n'en peuvent mais, et qui continuent à être injustement surchargées au profit des grandes villes. »

La proposition fut combattue par le rapporteur général, M. Merlou, pour ce motif principal que si elle était adoptée, elle transformerait la contribution mobilière en un impôt sur les loyers. « Ce n'était certainement pas la pensée du législateur de la Révolution, dit-il, qui avait voulu par cette taxe atteindre le revenu mobilier dont, à cette époque, la valeur locative de l'immeuble occupé par le contribuable était dans une certaine mesure un indice approximatif; mais

depuis, la richesse publique a subi une transformation complète par la manifestation du luxe se traduisant par mille manifestations variées, et aujourd'hui, de l'aveu de tout le monde, le chiffre du loyer ne saurait donner que des renseignements très vagues, très inexacts sur la fortune du contribuable. Cela est tellement vrai que les ministres des finances qui ont voulu modifier cette taxe défectueuse, depuis M. Ribot jusqu'à M. Burdeau ou M. Cochery, ont cherché à tempérer ce qu'a de rigoureux et d'inique l'assiette constituée par la valeur locative en y apportant des correctifs tirés tantôt du chiffre de la population, tantôt du chiffre des domestiques, des voitures, des chevaux, etc. Les répartiteurs eux-mêmes, dans la plupart de nos communes rurales, s'affranchissent complètement des prescriptions légales et considèrent la contribution personnelle-mobilière comme un impôt sur le revenu, et les injustices ne sont pas nombreuses car il y a fort peu de réclamations contre les rôles formés par les répartiteurs. »

Le rapporteur s'appuyait ensuite sur ce fait que la peréquation allait surcharger un certain nombre de départements et que les dégrèvements n'iraient pas toujours aux départements pauvres. Il faisait enfin remarquer que les tableaux soumis à l'appui de la proposition contenaient des résultats très exacts de la répartition nouvelle, mais qu'ils étaient muets sur les contingents des divers arrondissements. Ce dernier argument fut d'ailleurs réfuté immédiatement par l'auteur du projet qui affirma que les départements resteraient libres de faire la répartition comme ils l'entendraient.

Le ministre des finances vint appuyer l'argumen-

tation du rapporteur ; il reconnaissait que si la Chambre voulait adapter les contingents de la contribution sur la propriété bâtie à la contribution personnelle-mobilière, le moment ne pouvait être mieux choisi qu'au lendemain de la révision générale des évaluations de la propriété bâtie, les quelques réclamations qui pouvaient se produire n'étant pas de nature à modifier les contingents d'une façon notable. Mais il croyait nécessaire de faire envisager la double conséquence qui allait résulter, au point de vue théorique et au point de vue pratique, de l'amendement de M. Le Moigne.

« Au point de vue théorique, M. le rapporteur disait très justement que quand la contribution personnelle-mobilière avait été instituée, on avait voulu en faire un impôt sur la richesse mobilière ; que, par conséquent, si aujourd'hui vous voulez en reviser les contingents, il faut admettre, ce qui est faux, à mon sens, que la richesse mobilière, l'ensemble des richesses individuelles, est partout dans le même rapport que les loyers. Si vous admettez cette hypothèse, votez l'amendement de M. Le Moigne ; mais permettez-moi de vous faire remarquer qu'on ne peut pas dire qu'à des loyers égaux correspondent, dans une ville de 100.000 habitants et dans une petite commune, des fortunes mobilières analogues. Par conséquent, en basant l'ensemble des contingents et la fixation de ces contingents sur la valeur locative, vous n'avez plus un impôt sur l'ensemble de la richesse mobilière dans le pays, mais un impôt sur les loyers. Voilà la conséquence théorique, à mon sens, de beaucoup la plus grave, qu'entraînerait l'adoption de l'amendement de M. Le Moigne. »

Quant à la conséquence pratique, elle aboutirait à des déplacements d'impôt au détriment des grandes villes, et parmi les départements dégrevés, quelques-uns, d'ailleurs, éprouveraient des surprises, car certains arrondissements pourraient se trouver surchargés.

« Dans tel département dégrevé, il se trouvera, en effet, des arrondissements qui seront surchargés, quand le Conseil général aura, comme il doit le faire, appliqué dans la fixation des contingents pour les arrondissements les règles qu'on vous demande d'admettre pour la fixation des contingents des départements.

M. Le Moigne. — Vous n'en savez rien, vous n'avez pas à vous en préoccuper.

M. le Ministre. — Il ne pourra pas le faire; ce serait un singulier illogisme de ne pas vouloir faire profiter les arrondissements d'un système que vous proclamez bon pour les départements. »

Après le Ministre, M. Hubbard fit remarquer que le législateur de 1832 avait pris pour base, pour faire la répartition de l'impôt entre les départements, les évaluations des valeurs locatives de 1829, et qu'il y avait lieu de faire la même réforme en 1902, en se servant des évaluations nouvelles de 1899, d'autant plus qu'il ne s'agissait que d'une répartition plus équitable à faire entre les départements, et qu'on laissait les Conseils généraux libres de suivre ou non le même principe entre les arrondissements. Enfin, qu'au point de vue pratique, l'effort financier qu'on allait demander à certains départements, avait pour effet de rendre la répartition plus conforme à la justice, au point de vue des forces productives et contributives du pays.

L'amendement Le Moigne, à la suite de cette dis-

cussion, fut voté par 278 voix contre 242, sur 520 votants.

Le même jour, le Sénat fut saisi du projet de loi sur les contributions directes. La Commission du Sénat rejeta l'amendement et décida de maintenir le *statu quo*; mais M. Monestier reprit en séance l'amendement, en invoquant des raisons d'équité et de justice distributive entre les divers départements constituant la France. Il rappela que, pour répartir les 76 millions entre les divers départements, on prenait une base bien archaïque : on prend pour base de la répartition un nombre constitué, pour chaque département, par la somme de trois autres, qui sont respectivement les suivants : un tiers de la valeur locative des immeubles en l'an 1829; un tiers des taxes personnelles, d'après le chiffre de la population des divers départements en 1831; un tiers du contingent de 1830, établi au moyen des impôts qu'on payait avant la Révolution. Il est vraiment anormal qu'un tel état de choses ait pu subsister jusqu'au commencement du xx^e siècle. « Combien sera-t-il plus juste de prendre pour base de la répartition la valeur locative des propriétés bâties, telle qu'elle résulte des évaluations faites par l'Administration des Contributions directes en 1900, qui tient compte du dépeuplement des campagnes en les exonérant, et aussi de l'extension des grandes villes en leur demandant équitablement de payer ce qu'elles doivent. »

M. Monestier s'attacha ensuite à réfuter chacun des arguments par lesquels le rapporteur général avait cherché à démontrer qu'il fallait encore ajourner cette réforme permettant d'introduire plus d'équité dans notre système d'impôt.

Le premier argument était : « La question est nouvelle et ne peut être traitée ainsi inopinément. » Or, en 1893, la Chambre avait déjà adopté, par 323 voix contre 169, un amendement de M. Rey ayant pareil objet, et que le Sénat avait repoussé.

Le second argument était que la réforme allait apporter des changements dans les arrondissements et dans les communes.

Mais le Parlement se borne à faire la répartition entre les départements.

Le troisième argument était que les réclamations sur les évaluations de 1900 n'étaient pas encore instruites. Mais, il était vraisemblable que les rectifications qui en résulteraient se compenseraient dans l'étendue de chaque département, de telle sorte que cela ne ferait pas varier la base de la répartition proposée.

Il ne restait pas grand'chose de tous ces arguments. Par suite, il n'y avait aucun motif pour attendre à plus tard afin de faire disparaître l'anomalie d'après laquelle, la population des campagnes diminuant, ses impôts doivent augmenter.

M. César Duval fit observer simplement que le département de la Haute-Savoie subirait une surcharge, sur le principal de la contribution, de 24 %.

M. Paul Strauss vint réclamer au nom du département de la Seine ; il rappela que le Conseil général de la Seine avait cru pouvoir adopter, pour le sous-répartement entre les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis et entre les communes, le principe même de l'amendement Le Moigne.

Or, il en était résulté des protestations presque unanimes de la part des communes de la Seine : « Le

système a eu, pour les communes du département de la Seine, les conséquences les plus fâcheuses et, j'ose le dire, les plus injustes. Des communes pauvres sont plus imposées que des communes riches ; l'application réserve pour la France entière les mêmes mécomptes. Croyez-vous qu'après avoir adopté ce principe pour la répartition entre les départements dont 53 seraient dégrevés et 31 surtaxés, vous ne serez pas amenés par la force et la logique des choses à appliquer le même principe au sous-répartement entre les arrondissements et les communes ? Et non seulement entre arrondissements et communes, mais à l'intérieur même des communes. »

M. Paul Strauss insista sur les inconvénients de la réforme, surtout sur la différence qui existe suivant les localités, suivant les régions, entre les valeurs locatives ; et sur la surcharge qu'allait subir la ville de Paris.

Le ministre déclara qu'il voulait se borner à montrer quel avait été l'esprit qui avait guidé les auteurs de l'amendement adopté par la Chambre et quelles étaient les objections qu'il avait à porter. Les auteurs de l'amendement voulaient établir une corrélation entre les contingents de la contribution personnelle-mobilière et les valeurs locatives des propriétés bâties telles qu'elles résultaient des dernières évaluations. Or les répartiteurs des communes faisaient leur répartition sur des bases différentes, faisant de l'impôt sur le revenu « en le sachant ». L'adoption de la réforme aurait pour conséquence de déterminer le poids global qui pesait sur chaque département d'après le loyer et de faire dans l'ensemble une taxe sur les loyers, alors que dans le détail, c'était une sorte d'impôt sur le revenu.

A cette objection théorique il ajoutait l'objection pratique qu'il avait déjà présentée à la Chambre ; c'est que la modification des contingents produirait quelques cas exceptionnels comme celui de la Haute-Savoie, et un phénomène général, c'est que les villes seraient plus chargées qu'elles ne l'étaient dans le passé.

Le ministre terminait en prévenant que le gouvernement, qui n'avait pas pris l'initiative de l'amendement, ne pouvait en aucun cas admettre l'hypothèse de peréquation incomplète qui aurait pour effet de décharger les départements pour lesquels le contingent ne se trouverait pas en corrélation avec la valeur locative résultant de la dernière révision de l'évaluation de la propriété bâtie sans surcharger les autres.

M. Charles Prevet déclara que, si le gouvernement ne combattait pas l'amendement, il venait le combattre nettement parce que la proposition tendait à transformer l'impôt personnel mobilier en impôt de quotité. Voici pourquoi : le contingent de l'impôt personnel-mobilier est de 76 millions à faire porter sur l'ensemble des valeurs locatives ; comme cet ensemble représente, d'après les statistiques, environ 3 milliards, le poids de la contribution est de 4 % : ce coefficient restera dans la loi et si l'ensemble des valeurs augmente, le coefficient augmentera en raison de la matière imposable ; et c'est en réalité un impôt de quotité qui aura été substitué à l'impôt actuel.

M. Prevet s'attaquait encore à un autre argument invoqué par les auteurs de l'amendement, à savoir que la mesure proposée avait déjà été prise pour la propriété bâtie ; et il répondait que cela était tout différent parce que « l'impôt sur la propriété bâtie,

c'est un impôt sur la valeur réelle d'immeubles ayant une valeur variable, mais la cote personnelle-mobilière, c'est bien un impôt non pas sur tous les revenus, mais sur un revenu. »

En prenant pour base exclusivement la valeur locative, on frappera le contribuable non pas en raison de sa fortune, mais en raison du sacrifice qu'il est obligé de faire pour se loger; « celui qui consacre à son logement le quart de son revenu, paiera dix fois plus qu'un autre dont la fortune est égale. » On arrivera à cette conséquence que « celui qui sera surchargé, c'est le petit, c'est le pauvre, qui est obligé de consacrer une très grosse part de son revenu à son loyer. »

Malgré l'opposition du rapporteur général, le Sénat par 159 voix contre 116, sur 275 votants, adopta l'amendement de M. Monestier dont la disposition est devenue l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901.

Une circulaire du 19 juillet 1901, adressée par l'administration des finances aux préfets, indiquait la réforme qui venait d'être opérée, et signalait que la mesure prise par le Parlement donnait un intérêt tout particulier aux opérations du répartition et du sous-répartition. Pour permettre au Conseil général et aux Conseils d'arrondissements de faire application aux arrondissements et aux communes des éléments de répartition qui avaient servi de base à la fixation du contingent départemental, le directeur des contributions directes devait remettre aux préfets pour être soumis à ces assemblées un [tableau présentant, par arrondissements et par communes, le montant des valeurs locatives d'habitations imposables résultant de la révision décennale des évaluations des propriétés bâties.

La circulaire laissait d'ailleurs le choix entre plusieurs systèmes : le premier consiste à appliquer, dans l'intérieur de chaque département, les mêmes règles que la Chambre avait appliquées à l'ensemble du département, c'est-à-dire à proportionner le contingent de chaque commune à l'ensemble des valeurs locatives, à chacune de ces communes. Le second consiste à déduire d'abord le montant de la taxe personnelle pour tenir compte du nombre des contribuables passibles de la taxe personnelle dans les termes de l'article 9 de la loi du 21 avril 1832. Il y avait enfin un troisième système qui consiste à ne pas modifier du tout la répartition dans l'intérieur du département et à répartir, soit les augmentations, soit les diminutions résultant de la loi du 10 juillet 1901 au prorata et au marc le franc de l'ancien contingent.

Sur ce point la circulaire s'exprimait ainsi : « une répartition d'office ne pouvant être effectuée que d'après les bases de la répartition précédente, aurait pour résultat d'aggraver encore la charge des communes surtaxées et diminuer celle des communes ménagées. »

A la suite de cette circulaire, 44 Conseils généraux ont suivi le système adopté par le Parlement ; 16 ont tenu compte à la fois des taxes personnelles et des valeurs locatives d'habitations ; 15 ont réparti soit les surcharges, soit les dégrèvements au prorata des contingents compris dans les rôles de l'année 1901 ; 11 enfin ont imaginé, comme c'était leur droit, toutes espèces de systèmes, certains même assez complexes, tel celui de la Lozère, qui ayant bénéficié d'une décharge, a décidé, tout en faisant la répartition au prorata des valeurs locatives, que d'une part, aucune

commune ne serait augmentée et que, d'autre part, aucune commune n'aurait un contingent inférieur à celui des taxes personnelles, majoré d'un dixième.

Les proportions sont les mêmes pour les Conseils d'arrondissement : il y a eu 167 Conseils d'arrondissement qui ont fait, pour chaque commune, ce que la Chambre avait fait pour les départements. Il y en a 79 qui ont adopté la combinaison des valeurs locatives et des taxes personnelles; il y en a 74 qui se sont bornés à répartir l'augmentation ou les diminutions au prorata des anciens contingents. Il y a enfin 48 Conseils d'arrondissement qui ont inventé des systèmes tout à fait différents de ceux existants.

Quant aux communes, sur 36.000, 24.928 sont dégrévées, c'est-à-dire que plus des deux tiers des communes de France bénéficient de la disposition votée en 1901; 800 communes environ sont restées stationnaires; 10.483 seulement ont été surchargées; encore est-il juste de faire observer que, parmi ces dernières, 5.000 environ, c'est-à-dire près de la moitié, supportent une augmentation inférieure à 10 % de leurs contingents.

La répartition entre les contribuables fut modifiée aussi, et elle a suscité dans nombre de communes de vives réclamations. Dans le département du Gers, département qui avait bénéficié d'un dégrèvement de 112.000 francs, c'est-à-dire de 33 %; on voit dans l'arrondissement d'Auch, la répercussion de cette répartition produire un dégrèvement de 21 %; mais dans la ville d'Auch, qui n'avait été surchargée que de 356 francs, les petites cotes des contribuables se sont trouvées surchargées dans des proportions considérables, tandis que les cotes les plus élevées se

sont trouvées dégreuvées. L'archevêque d'Auch avait été dégreuvé de 321 francs sur une contribution de 1.184 francs, c'est-à-dire de plus du quart de ses impôts; le préfet avait été dégreuvé de 114 francs; les couvents ont bénéficié, en général, d'un dégreuvement de la moitié de leurs impôts, tandis que les petites cotes de 5 francs ont été portées à 13 fr. 75, celles de 9 francs à 19 francs, celles de 5 fr. 49 à 19 fr. 80, celles de 15 fr. 55 à 16 fr. 15.

Dans le Loiret, certains contribuables ont eu leur contribution augmentée de 40 %; dans d'autres départements, l'augmentation dépasse 100 %.

Ces augmentations ont soulevé dans un grand nombre de départements, et principalement dans les centres urbains, une vive agitation à la suite de laquelle le Parlement a été appelé à chercher les remèdes pour faire cesser les aggravations de charges qui frappaient si lourdement certaines parties de la population.

M. Emile Chauvin, député de Seine-et-Marne, proposa, le 7 mars 1902, un amendement ainsi conçu : « Seront dégreués d'office, les contribuables dont les cotes mobilières ont été augmentées par l'application de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901. Ces dégreuements porteront, savoir : 1° sur la totalité de l'augmentation résultant, pour la part de l'État, de la disposition sus-visée si le contribuable est imposé relativement à des locaux dont la valeur locative réelle est inférieure à 500 francs; 2° sur la fraction de cette augmentation supérieure à 5 % de la cote normale, si le contribuable est imposé relativement à une valeur locative réelle inférieure à 1.000 francs ».

M. Gauthier (de Clagny) déposa, de son côté,

l'amendement suivant : « Tout contribuable dont la cote personnelle-mobilière est augmentée de plus de 5 % pour la part de l'État par application de l'article 3-2° de la loi du 10 juillet 1901, sera dégrevé d'office d'une somme égale à cette augmentation. Le montant de ce dégrèvement sera prélevé sur le crédit ouvert au chapitre 105 du ministère des finances (dégrèvements et non-valeurs) ».

D'autre part, M. Sarrien et un certain nombre de ses collègues, parmi lesquels MM. Bourgeois, Poincaré, Cochery, Le Moigne, Klotz, Emile Rey, Chauvin, etc., déposèrent un projet de résolution ainsi conçu : « Le gouvernement est invité à soumettre aux Chambres, pour 1903, un nouveau projet de répartition du contingent de la contribution personnelle-mobilière entre les départements, dans lequel les valeurs locatives d'habitation servant de base à la répartition, seront préalablement réduites à raison tant des locaux d'habitation imposables reconnus vacants, que des exonérations totales ou partielles accordées aux officiers avec troupe en matière de contribution personnelle-mobilière. Il est également invité à introduire, dans le projet de loi relatif aux contributions directes de l'exercice 1903, une disposition autorisant : 1° l'emploi d'un tarif dégressif ou la déduction d'un minimum de loyer pour la détermination des loyers matriciels ; 2° l'atténuation, suivant des règles déterminées, des bases normales de cotisation à l'égard des contribuables ayant à leur charge plusieurs enfants ».

La discussion s'ouvrit par le discours de M. Emile Chauvin. Cet orateur indiqua d'abord que le résultat espéré en votant l'amendement Le Moigne et en subs-

tituant, à l'ancienne base de la loi de 1832, la base nouvelle de la proportionnalité rigoureuse aux valeurs locatives avait été de résoudre, d'une façon satisfaisante pour tout le monde, le problème de la péréquation de la contribution mobilière, mais que, par suite de l'observation trop stricte par les Conseils généraux des prescriptions de la circulaire ministérielle, un bouleversement profond s'était produit à l'intérieur des départements : les bases de la contribution mobilière, les chiffres des cotes distribuées aux contribuables n'ayant plus aucune espèce de rapport avec l'ancienne assiette, les anciennes bases, les anciens chiffres. Puis il rechercha quels remèdes la Chambre voulait apporter à cette situation.

A cet effet, il rappela deux précédents : la loi du 8 août 1890 d'abord, qui avait organisé le dégrèvement foncier ; la loi du 17 juillet 1889, article 3, en second lieu, qui avait décidé que les assujettis à la cote personnelle-mobilière seraient dégrevés quand ils seraient pères de sept enfants. Dans les deux cas, les dégrèvements avaient été opérés en demandant à l'État une contribution destinée à effectuer le dégrèvement sans faire supporter la charge par les autres départements ou les autres contribuables. Il concluait que, dans la situation actuelle, ce n'est pas aux départements grevés qu'il faut demander de supporter seuls tout le poids de l'augmentation, c'est aux disponibilités générales de nos ressources financières qu'il faut demander une contribution pour aider les départements. Il ajoutait qu'il était indispensable d'établir une échelle et un tarif progressif dans ces dégrèvements.

Le motif qui justifiait l'établissement de ce tarif progressif, c'est que, dans les départements surchar-

gés par l'effet de la loi du 10 juillet 1901, les centimes additionnels avaient donné des disponibilités supérieures à leurs besoins; en sens inverse, dans les départements dégrevés, les centimes additionnels avaient produit une somme insuffisante.

« Je veux dire pourquoi, dit M. Chauvin : nous pensons, mes amis et moi, qu'il est indispensable d'établir une échelle et un tarif progressif dans ce dégrèvement. Si nous procédions autrement, nous arriverions à une solution qui ne ferait qu'aggraver les protestations et les rendre plus difficiles à éteindre.

« La Chambre sait que les centimes communaux et départementaux qui ont suivi nécessairement le sort du principal, se sont augmentés dans les départements grevés dans la même proportion que le principal lui-même. Il en résulte cette conséquence assez singulière que des municipalités et des départements se sont trouvés avoir entre les mains des disponibilités supérieures à leurs besoins. »

Le chiffre des centimes n'ayant, en effet, pas varié, mais leur montant s'étant accru, puisqu'ils suivent la progression du principal, il s'est trouvé que les départements ou les communes ont eu trop d'argent dans les départements grevés. Et alors qu'ont fait les Conseils généraux? ils ont diminué les centimes sur les quatre contributions. Dans le département de Seine-et-Marne, par exemple, on a diminué 3 centimes environ sur les quatre contributions.

Le résultat a été que, dans les départements grevés, tandis que les cotes mobilières se trouvaient augmentées, en ce qui concerne, au contraire, la contribution foncière bâtie et non bâtie, des contribuables,

possesseurs d'immenses propriétés terriennes, se sont trouvés déchargés par le jeu des centimes départementaux et communaux. Tel grand propriétaire, connu par l'immensité de ses chasses et par l'opulence de sa fortune, s'est trouvé grevé d'une somme de 1.400 francs en ce qui concerne sa contribution mobilière, mais s'est trouvé en même temps dégrevé de 2.000 francs en ce qui concerne sa contribution foncière.

M. Emile Chauvin demandait, en conséquence, qu'une distinction fût faite entre le contribuable assujéti à une petite contribution mobilière et dont le revenu matriciel est inférieur à une certaine somme, et le gros contribuable qui a, lui, les moyens, la surface nécessaire, pour subir les augmentations sans en souffrir.

« Je voudrais, disait-il en terminant, que la Chambre émit un vote de principe en décidant, conformément aux principes de 1790, qu'il faut puiser dans le fonds des non-valeurs les sommes nécessaires pour ramener à des proportions équitables les aggravations de charges qui, à l'heure actuelle, pèsent sur les citoyens d'une façon injuste et soulèvent les protestations d'un trop grand nombre de contribuables. »

M. Gauthier (de Clagny) vint défendre à son tour son amendement : il insista sur la portée qu'avait eue la circulaire ministérielle du 18 juillet 1901, disant au ministre des finances qu'il n'avait pas le droit de laisser aux Assemblées départementales le choix entre diverses méthodes, « si la Chambre était souveraine maîtresse de modifier le répartition entre les divers départements de France, vous ne pouviez pas, par une circulaire, bouleverser de fond en comble

la loi de 1832, dont les termes sont impératifs et qui n'a jamais été abrogée. »

Il déclarait ensuite que les conséquences de l'amendement Le Moigne, et des répartements opérés par les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement, avaient été désastreuses ; dans les départements surchargés, les contribuables ont été dans certains arrondissements écrasés par la surcharge. Même dans les départements dégrevés, certains arrondissements se sont trouvés surchargés et dans plusieurs arrondissements dégrevés, quelques communes se trouvent surchargées également : il y a là une véritable incohérence : « par suite du vote de l'amendement Le Moigne ; par suite du mode de répartition adopté par les Assemblées départementales, poussées, je le répète, par les préfets et les représentants de l'administration des finances, 10.482 communes ont été surchargées pour leur contingent mobilier. Voici un tableau qui a été soumis à la commission chargée d'élaborer la proposition déposée par M. Sarrien et qu'il est vraiment instructif de faire connaître à la Chambre : 2.531 communes sont surchargées de plus de 5 % ; 1.523 de plus de 10 % ; 1.055 de plus 15 % ; 1.900 de plus de 20 % ; 924 de plus de 30 % ; 349 de plus de 50 % ; et enfin 18 communes ont vu augmenter leur contingent de plus de 100 %.. »

Ce qui est plus fâcheux, c'est que ce ne sont pas les gros contribuables qui ont été grevés ; dans la plupart des communes, ce sont les contribuables moyens, comme les plus pauvres, qui ont vu augmenter leur contribution.

« Je pourrais vous citer de nombreuses communes,

dit M. Gauthier (de Clagny), dans lesquelles l'an passé un grand nombre de contribuables pauvres ne payaient, par suite d'une tolérance bienveillante, que leur cote personnelle, c'est-à-dire en Seine-et-Oise, 1 fr. 50 par an. Cette année, le contingent communal a été augmenté dans de telles proportions que le contrôleur des contributions directes et les répartiteurs, n'osant pas répartir sur les contribuables de l'an passé cette surcharge par trop considérable, ont été obligés de faire appel à une couche nouvelle de contribuables : ils ont frappé de la contribution mobilière de malheureux petits ouvriers qui, l'an passé, ne payaient que 1 fr. 50 de cote personnelle et qui, cette année, frappés également de la contribution mobilière, payent 7 et 8 francs d'impôt de plus que l'an passé. Il y a là une situation qui amène un prompt remède. »

M. Gauthier (de Clagny) donna ensuite lecture d'une pétition adressée à MM. les députés et sénateurs par la commune de Laneuveville près Nancy : « La loi du 10 juillet 1901 a dépassé le but, elle a sans doute été votée sans se rendre compte du désarroi qu'elle pourrait produire : le mécontentement est à l'extrême, surtout dans le canton de Saint-Nicolas, près Nancy : ainsi pour notre commune, le centime le franc, qui était déjà de 1 fr. 07844 vient d'être porté à 2 fr. 1156, soit le double en chiffres ronds : la cote mobilière, qui était de 107 fr. 84 pour un loyer de 100 francs, sera donc de 211 fr. 56. »

Le mal étant constaté et tout le monde étant décidé à y porter remède, il s'agissait de savoir dans quelle proportion et par quels moyens il conviendrait de prendre les mesures nécessaires pour réparer le mal qui avait été causé. M. Gauthier (de Clagny) faisait

remarquer qu'il n'y avait en somme que deux amendements en présence; d'abord un système présenté par M. Klotz qui, au lieu de dégrever le contribuable lui-même, entendait dégrever les communes. M. Klotz disait que les communes dans lesquelles les contingents mobiliers auraient été augmentés de plus de 5 %, auraient le droit de demander le dégrèvement de cette augmentation aux Conseils généraux qui pourraient accorder ou refuser le dégrèvement : lorsque le dégrèvement aurait été accordé, les contribuables de la commune recevraient, selon un barème déterminé, tout ou partie du dégrèvement auquel ils pourraient avoir droit.

Mais cet amendement serait inacceptable, parce qu'il ordonne de réimposer les départements dégrevés au profit du Trésor dans les rôles de l'exercice 1903.

Il ne restait ainsi en présence que des amendements nombreux, mais qui se ramenaient tous à un type unique : « ils sont plus ou moins larges, mais le principe qui a guidé leurs auteurs est identique : dégrever les contribuables surchargés dans une proportion à déterminer. »

M. Gauthier (de Clagny) faisait observer que l'amendement de M. Chauvin, qui ne tendait qu'à dégrever les contribuables payant moins de 1.000 francs de loyer, serait inefficace surtout dans des départements comme la Seine et la Seine-et-Oise. Reste la proposition de M. Sarrien, signée par un certain nombre de ses collègues, et la proposition de M. Gauthier (de Clagny). La différence entre les deux amendements se trouve dans les deux points suivants : l'amendement de M. Gauthier (de Clagny) proposait de dégrever tous les contribuables dont l'augmentation

d'impôt mobilier était pour 1902 supérieure à 5 %.

M. Sarrien, au contraire, proposait de ne dégrever qu'un certain nombre de contribuables, en totalité, si leur cote ne dépassait pas 25 francs en ce qui concerne la part de l'Etat, et, pour moitié, si leur cote ne dépassait pas 50 francs.

D'autre part, la proposition de M. Sarrien décidait que le dégrèvement n'aurait lieu que dans les communes où le contingent en principal dépassait de plus de 5 % le contingent correspondant de 1901.

M. Gauthier (de Clagny), au contraire, voulait donner au dégrèvement une portée générale.

Le ministre, après avoir indiqué les trois systèmes en présence, rappela dans quelles conditions l'amendement Le Moigne avait été voté, il donna lecture des objections qu'il avait soulevées dans la séance du 5 juillet 1901 et montra que les Conseils généraux avaient presque tous agi en connaissance de cause. Il indiqua le nombre des communes qui étaient dégrevées et déclara que le gouvernement était tout disposé à étudier un projet de répartition nouveau, mais que cette étude ne pouvait avoir lieu que pour l'année prochaine.

Quant aux solutions proposées pour porter remède à la situation actuelle, il fallait laisser de côté celles qui proposaient d'annuler purement et simplement les rôles de 1902 pour revenir à ceux de 1901 ; elles auraient soulevé des réclamations de la part des 25,000 communes dégrevées.

Un autre système proposait de faire cette peréquation comme les peréquations antérieures par voie de dégrèvement. Mais il ne pouvait apporter un remède suffisant aux maux dont on se plaignait, parce que ce

n'était pas seulement des départements surchargés que venaient les réclamations les plus vives : et de plus, le montant des dégrèvements devait être pris dans les caisses du Trésor et il est évident que les ressources de l'Etat proviennent uniquement de ce que lui donnent les contribuables.

Alors, disait le Ministre des finances, que veut-on faire et que vous propose-t-on ? On vous propose deux solutions : l'une préconisée par M. Sarrien, l'autre par M. Klotz.

Laissant de côté la différence qui existait entre l'amendement de M. Gauthier (de Clagny) et celui de M. Sarrien, différence qui n'était qu'une question de détails, le ministre disait : « quelles seraient les conséquences de cette proposition si vous y adhérez ? »

Un nombre énorme de communes dans lesquelles les contribuables taxés par rapport à leur valeur locative dans une proportion tout à fait excessive et qui ont vu cette proportion fort peu diminuée, ne seraient l'objet d'aucune atténuation, tandis que dans des communes voisines, les contribuables qui payaient hier une contribution absolument minime et qui ont été légèrement augmentés, seraient dégrevés. D'autre part, l'Etat serait obligé de payer avec l'argent de l'ensemble des contribuables les erreurs commises dans certains départements par les Conseils généraux.

« La seule mesure que la Chambre puisse édicter, c'est de donner aux Conseils généraux et aux Conseils d'arrondissement des facilités exceptionnelles pour atténuer à leurs frais les inégalités regrettables de la répartition. »

M. Maurice Rouvier vint appuyer la proposition de M. Sarrien : « l'émotion qui s'est emparée du corps

électoral et qui a sa répercussion dans cette enceinte procède de deux faits différents : le premier, c'est le fait générateur, a été l'adoption de l'amendement de notre collègue M. Le Moigne qui a imposé une surcharge à un certain nombre de départements, trente à trente-cinq, si je ne me trompe ; c'est là un fait dont, à mon sens, sur ce point je me sépare de M. le Ministre des finances, nous sommes responsables et que nous avons le devoir de corriger. L'autre fait n'engage pas directement notre responsabilité, les Conseils généraux agissant dans la limite de leurs droits, remplissant leurs fonctions, mais dont l'activité a été éveillée par ce fait que la Chambre avait porté une main peut-être imprudente sur une matière imposable qu'il vaudrait mieux laisser dormir, quand on ne peut pas faire de réforme par voie de dégrèvement ; les Conseils généraux, dis-je, se sont à leur tour emparés de la question et usant d'un droit que je ne conteste pas, ont fait des peréquations, des changements entre arrondissements ; il y a même des Conseils d'arrondissement qui ont de leur propre mouvement examiné l'assiette de l'impôt : j'en connais un qui en a profité pour changer l'assiette de l'impôt foncier, qui n'était assurément pas mis en question par le vote de la Chambre ; mais enfin s'il l'a fait, c'était encore son droit. »

D'après M. Rouvier, il appartenait aux électeurs de régler leurs querelles avec les membres des assemblées départementales ; mais ce qui était l'affaire des députés, c'était de ne pas mériter le reproche d'avoir, par un vote mal étudié, en adoptant une proposition non présentée par le Gouvernement, longtemps repoussée par lui, créé une surcharge pesant sur plus de

30 départements; c'était là un fait dont la Chambre des députés était absolument responsable. Il ne s'agissait pas de rapporter l'amendement de M. Le Moigne et de remettre sur les départements dégrevés les sommes dont ils avaient été dégrevés; ce qui était nécessaire, c'était, en adoptant l'une des formules présentées soit par M. Sarrien, soit par M. Chauvin, soit même en les mêlant et en les élargissant quelque peu, d'arriver à panser la blessure que la Chambre des députés avait faite elle-même.

Or, l'énorme somme qui déchainait tant d'émotion et tant de discussions, l'ensemble des surcharges qui pesaient sur les 35 départements, était de 3.600.000 fr.; M. Sarrien proposait de faire le dégrèvement total jusqu'à 50 francs et la moitié du dégrèvement jusqu'à 100 francs et d'imputer sur le crédit du chapitre des non-valeurs la somme nécessaire pour dégrever les départements surimposés. Le chapitre des non-valeurs résulte de la contribution de l'ensemble des contribuables français; si l'on recherche sur qui retomberait le dégrèvement à opérer, on constate que 800.000 francs pèseraient sur les populations habitant les départements dégrevés et à peu près 1.200.000 fr. sur le reste de la population. Et qu'est-ce, que cette somme à prendre sur un budget de 3.600.000.000 fr., alors que nulle contribution pour aucun des contribuables français ne sera surchargée d'un centime ou d'un millime ?

Etant donné qu'on se trouve en présence d'une véritable erreur du législateur, il serait difficile de démontrer aux électeurs, que c'était la faute du Conseil général si leurs cotes étaient augmentées, et que ce n'était pas celle des députés.

Des trois propositions présentées, il fallait rejeter celle qui préconisait le *statu quo*; il fallait de même rejeter celle de M. Klotz qui avait l'air de faire quelque chose quand on ne faisait rien. Il fallait donc adopter la proposition de M. Sarrien ou celle de M. Chauvin, ou les deux fondues et élargies; car il ne fallait pas oublier qu'il ne s'agissait pas seulement de venir en aide aux plus petites communes, mais qu'il y avait aussi de grands centres, qui avaient été lourdement atteints par le vote de l'amendement de M. Le Moigne.

A la suite de M. Rouvier, M. Emile Chauvin dépose en son nom et au nom de MM. Bourgeois, Sarrien, Cochery, Rabier, un amendement qui contenait la fusion des amendements déposés à la séance du matin et qui était ainsi conçu :

« Sera dégrevé d'office, tout contribuable dont la cote personnelle-mobilière est augmentée de plus de 5 %, part de l'État, par suite des dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901 et des divers répartements qui en sont résultés, savoir : 1° de la totalité de l'augmentation dépassant 5 % si sa cote personnelle-mobilière ne dépasse pas 50 francs, part de l'État; 2° de la moitié de cette augmentation si sa cote personnelle-mobilière ne dépasse pas 100 francs; il sera fait face à cette dépense au moyen des crédits ouverts au chapitre 105 du Ministère des finances. »

M. Gauthier (de Clagny), fit remarquer que l'amendement ci-dessus n'était que la reproduction textuelle de l'amendement rectifié qu'il avait déposé le matin.

La clôture fut prononcée, mais au moment où le président allait donner lecture de l'amendement de M. Gauthier (de Clagny), et de celui identique de M. Sarrien, M. Charles Bos fit remarquer qu'un amen-

dement beaucoup plus large avait été déposé par MM. Georges Berry, Millevoye, Henri Brisson et la plupart des députés de la Seine, cet amendement était ainsi conçu :

« Tout contribuable qui du fait de la loi du 10 juillet 1901, aura à supporter une augmentation du taux de sa cote personnelle-mobilière de plus de 5 %, obtiendra d'office remise du montant de cette augmentation. »

Le but de M. Georges Berry était d'assurer l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt ; il lui paraissait injuste d'établir par une loi d'exception une distinction entre les imposés.

Son amendement fut voté par 322 voix contre 184 sur 506 votants. Immédiatement après ce vote, M. Émile Chauvin déposa la disposition additionnelle suivante : « Toutefois, seront exceptés du dégrèvement d'office les contribuables dont la cote mobilière, antérieure à l'application de la loi de juillet 1901, était supérieure à 150 francs, part de l'État. » Cette disposition additionnelle fut votée par 312 voix contre 214 sur 526 votants.

Lorsque la discussion de cet article vint au Sénat, deux amendements furent présentés : l'un de M. Paul Strauss, ainsi conçu :

« Tout contribuable qui, du fait de la loi du 10 juillet 1901, aura à supporter une augmentation du taux de sa cote personnelle-mobilière, obtiendra d'office remise du montant de cette augmentation. Toutefois, seront exceptés du dégrèvement d'office les contribuables dont la cote mobilière, antérieure à l'application de la loi du 10 juillet 1901, était supérieure à 250 francs (part de l'État), dans les communes au-

dessous de 20.000 habitants; à 200 francs pour les communes de plus de 20.000 habitants et pour les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris; à 250 francs pour Paris. »

L'autre, de M. Louis Legrand, ainsi conçu :

« Rédiger ainsi l'article 2 : dans toute commune appartenant à un département dont le contingent de contribution personnelle-mobilière a été augmenté par l'application de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901, lorsque le contingent communal a aussi été de ce fait augmenté en principal, tout contribuable qui, du même fait, aura à supporter une augmentation de sa cote mobilière, en principal et centimes généraux, de plus de 5 %, obtiendra d'office remise du montant de cette augmentation. »

Pour soutenir son amendement, M. Paul Strauss montra quels mécomptes s'étaient produits, non seulement dans les départements surtaxés, mais même à l'intérieur des départements dégrevés : du fait de l'amendement Le Moigne, 10.483 communes ont été surchargées, soit directement, soit indirectement. Ce n'est pas seulement, dit-il, par l'évaluation des valeurs locatives d'habitation nouvellement révisées, prises exclusivement comme bases et comme élément de calcul du contingent départemental de la contribution personnelle-mobilière, que les mécomptes se sont produits, que des mutations très importantes d'impôt ont eu lieu, c'est aussi parce que les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement ont été naturellement invités à se conformer eux-mêmes au principe auquel le Parlement avait rendu un hommage aussi éclatant.

Il s'agit donc d'atténuer ou de réparer, en ce qui concerne les contribuables surchargés, les résultats

de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901. La question est de savoir dans quelle mesure et dans quelle proportion. « J'estime, dit M. Paul Strauss, que ce n'est pas seulement dans les départements surchargés, mais dans toutes les communes, dans les 10.483 communes surtaxées, que doit être opéré le dégrèvement pour les cotes mobilières ayant subi une augmentation. Jusqu'à quelle limite ce dégrèvement doit-il être consenti? La Chambre a voté que cette limite serait de 150 francs dans toutes les communes de France; la commission du Sénat propose de s'arrêter à 75 francs. Il me paraît que cette limite est trop faible et qu'à côté de ceux auxquels cette mesure pourrait s'appliquer, un très grand nombre de contribuables intéressants ont droit à la sollicitude du Parlement. Je propose qu'en aucun cas le dégrèvement ne s'abaisse à la limite fixée par la Chambre, soit 150 francs. »

Puis M. Paul Strauss repousse une limite uniforme pour toute la France, elle reproduirait l'injustice initiale du législateur de 1901. En effet, le préjudice est plus considérable à Paris et dans les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris et dans les villes au-dessus de 20.000 habitants que dans les communes rurales. L'accroissement de charges pour ces agglomérations a été plus grand; il est donc juste que le dégrèvement s'adapte exactement aux conditions de surcharge intervenues en 1901. Il faut corriger l'erreur commise et rendre le plus possible, jusqu'à concurrence de 250 francs pour la Ville de Paris, jusqu'à 200 francs dans les villes de plus de 20.000 habitants, et jusqu'à 150 francs pour la France entière, les sommes perçues en trop et indû-

ment du fait de l'amendement Le Moigne tel qu'il a été voté par les Chambres et tel qu'il a été interprété et appliqué par les Conseils généraux ou les Conseils d'arrondissement, avec l'autorisation du gouvernement lui-même et la complicité morale du Parlement.

« Je sollicite de vous, Messieurs, dit-il, un vote de justice, non-seulement pour le passé, mais encore au point de vue de l'avenir, en proposant d'introduire dans la loi de finances, sous une forme évidemment restreinte, mais à titre d'indication, le coefficient de population, en distinguant entre les communes au-dessous de 20.000 habitants, celles de 20.000 habitants, les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris et Paris lui-même. »

Le Ministre des Finances combattit cet amendement pour deux raisons : la première est qu'il ne différerait de l'article proposé par la Commission des finances qu'en ce qu'il faisait bénéficier du dégrèvement d'office tous les contribuables augmentés ; or, il faut éviter d'accorder des dégrèvements insignifiants ; il est donc illogique d'accorder une remise d'impôt aux contribuables dont l'augmentation n'a pas excédé 5 %.

Il combattit, d'autre part, le principe d'après lequel M. Strauss veut introduire dans la loi un coefficient de population. La contribution personnelle-mobilière, telle qu'elle est constituée par les lois en vigueur, ne tient aucun compte de la distinction entre les loyers des villes et des campagnes ; par conséquent, le principe que M. Strauss veut introduire serait excessivement difficile à mettre en œuvre ; il est en opposition avec la législation existante et particulièrement avec l'amendement dont il s'agit de réparer les effets.

L'amendement de M. Strauss revient à dire que le

bénéfice du dégrèvement sera accordé à tout le monde : « Eh bien ! Messieurs, conclut-il, j'estime que cela n'est pas juste, parce que, si vous voulez, par cet article de loi qui est, il faut bien le dire, un article de circonstance, soulager certaines situations froissées, vous ne pouvez le faire qu'avec l'argent de l'ensemble des contribuables ; vous ne devez, dès lors, faire bénéficier de la mesure que les petits contribuables. La proposition de la Commission des finances me paraît absolument sage ; le Gouvernement l'appuie de tout son pouvoir et demande au Sénat de l'adopter et d'écarter tous les amendements. »

M. Louis Legrand vint ensuite développer son amendement. Il s'attacha d'abord à démontrer qu'il fallait « porter le remède là où le mal avait été fait directement par la loi ». Or, il considère que la loi n'a porté directement préjudice qu'aux départements qui ont été surchargés ; car, si certains arrondissements de départements dégrevés ont été surchargés, la faute n'en est pas imputable directement à la loi, puisque ces départements avaient le moyen de procéder à la répartition de la contribution personnelle-mobilière sans surcharger aucun contribuable. C'en est, d'ailleurs, que par des considérations budgétaires qu'il limite les dégrèvements aux contribuables des départements surchargés : « Il ne me déplairait pas, dit-il, que les communes surchargées, même dans des départements dégrevés, fussent également dégrevées, si l'on n'est pas arrêté par des considérations budgétaires. »

Ce qu'il veut, c'est que tous les contribuables qui ont été surchargés du fait de la loi de 1901 soient dégrevés, et pour cela il repousse le système du second paragraphe, tant de l'article voté par la Chambre que

de l'amendement de M. Strauss, système qui excepte du dégrèvement les contribuables dont la contribution personnelle-mobilière est supérieure à un certain chiffre.

« Le projet de la Commission des finances, dit M. Legrand, arrête à 75 francs le maximum de la contribution personnelle-mobilière en principal, au-dessus duquel les contribuables ne seront pas déchargés, aux termes de la loi proposée. Vous allez voir à quelle injustice criante on arrive avec ce système.

« Prenons comme exemple un contribuable appartenant à la Corse ou à la Haute-Savoie ; supposons-le payant une contribution de 65 francs. Il est augmenté de 24 % par l'effet de la loi du 10 juillet 1901 ; il va donc passer, en 1902, à 65 francs augmentés de 24 %, soit 15 fr. 60, et payera 80 fr. 60. Et cependant, ce contribuable ne va pas être déchargé, puisque sa cote, cette année, sera de 80 fr. 60, c'est-à-dire supérieure, pour la part de l'État, aux 75 que le projet fixe comme maximum : il est augmenté. Prenons maintenant le contribuable du département de l'Eure, payant aussi, avant la loi, 65 francs ; il n'est augmenté, celui-là, que de 10 % ; il va payer, cette année, 65 francs plus 10 %, soit 6 fr. 50 : au total, 71 fr. 50 ; comme sa cote va être inférieure à 75 francs, il sera déchargé de 6 fr. 50.

« On se trouve ainsi en face d'une injustice criante : ce sera précisément le contribuable le plus surchargé, celui qui est augmenté de 24 %, le contribuable pauvre, qui ne sera pas déchargé, et ce sera le contribuable plus fortuné qui se trouvera déchargé. C'est là une chose absolument injuste.

« Le même raisonnement s'applique à toute espèce de limitation. Si nous envisageons, en effet, les

chiffres proposés par M. Strauss, le chiffre de 150 francs, par exemple, nous pourrions leur appliquer les mêmes raisonnements et des calculs identiques. »

Et M. Legrand conclut : « C'est à ces injustices que mon amendement a pour objet de remédier, en supprimant toute limitation. En tout cas, si des nécessités financières nous obligent à limiter les sacrifices de l'État, je vous demande de ne point vous arrêter au chiffre de 75 francs que propose la Commission des finances et d'adopter, comme le demande l'honorable M. Strauss, des chiffres plus élevés. La Chambre des députés avait accepté le chiffre de 150 francs ; dans aucun cas, il n'y aurait lieu de descendre au-dessous de ce chiffre. »

Le Ministre des Finances combattit cet amendement ; il fit valoir que le véritable caractère de la mesure en discussion était un dégrèvement gracieux et que, par conséquent, il fallait en étendre le bénéfice à toutes les communes où les effets de la loi de 1901 se sont fait sentir, qu'elles appartiennent à des départements dégrévés ou à des départements surchargés. Mais ces libéralités, accordées aux frais de l'ensemble des contribuables, il faut les limiter aux contribuables qui ont été véritablement atteints et qui éprouvent une réelle difficulté à supporter un brusque surcroît de leurs charges. Il ne faut accorder le dégrèvement qu'aux contribuables pour lesquels la loi de 1901 a eu un effet véritablement appréciable, c'est-à-dire, comme le propose la Commission des finances, à ceux dont la cote a été relevée d'au moins 5 %, et il n'y a pas lieu d'en faire profiter ceux que leur situation de fortune met à l'abri d'une souffrance momentanée.

Mis aux voix, les amendements de MM. Strauss et Louis Legrand furent repoussés par 232 voix contre 52.

Le Sénat adopta alors les articles suivants :

ART. 2. — Dans toute commune dont le contingent en principal a été augmenté du fait de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901, tout contribuable qui, par suite de l'augmentation ainsi apportée au contingent communal, aura à supporter une augmentation du taux de sa cote mobilière en principal et centimes généraux de plus de 5 %, obtiendra d'office remise du montant de cette augmentation.

Toutefois, seront exceptés du dégrèvement d'office les contribuables dont la contribution personnelle-mobilière pour 1902 est supérieure à 75 francs (part de l'État).

ART. 3. — Dans les communes où les valeurs locatives d'habitation ont été déterminées sans tenir compte, dans les conditions prévues par le nouveau décret sur le casernement du 3 mars 1899, des exonérations totales ou partielles accordées aux officiers avec troupes, en matière de contribution personnelle-mobilière, la part d'impôt, pour laquelle les valeurs locatives devenues non imposables ont été comprises dans le contingent en principal assigné au département, sera déduite, avec le montant des centimes généraux correspondants, du total des rôles.

ART. 4. — Dans les départements dont le contingent en principal dans la contribution personnelle-mobilière a été augmenté par la loi du 10 juillet 1901, et où il n'a pas été tenu compte, pour la fixation du nombre des centimes additionnels départementaux à imposer en 1902, de la plus-value à provenir de l'augmentation du principal de cette contribution, les Con-

seils généraux sont autorisés à affecter l'excédent de recettes qui résulte de cette situation à l'allocation aux communes de subventions destinées à servir à l'acquittement partiel de la contribution personnelle-mobilière.

ART. 5. — Les communes dans lesquelles le nombre des centim̄es additionnels communaux à comprendre dans les rôles de 1902 a été également déterminé sans avoir égard à la plus-value devant résulter de l'augmentation du principal de la contribution personnelle-mobilière, sont de même autorisées à employer au paiement d'une partie du contingent personnel-mobilier l'excédent que présente, par le fait de la substitution du nouveau principal à l'ancien, le produit des centimes portant sur ladite contribution.

ART. 6. — Les sommes mises à la disposition des communes par les deux articles précédents, pour servir à l'acquittement de la contribution personnelle-mobilière, seront réparties entre les contribuables compris dans les rôles de 1902, soit au centime le franc des loyers matriciels sur lesquels est calculée la contribution mobilière, soit d'après un tarif gradué en raison inverse de la progression ascendante de ces loyers, suivant le procédé autorisé par l'article 5 de la loi du 3 juillet 1846.

Les délibérations prises à ce sujet par les Conseils municipaux ne recevront leur exécution qu'après avoir été approuvées par le Préfet.

L'article 2 de la loi de finances, ainsi modifié par le Sénat, revint le 28 mars 1902 à la Chambre des députés; la Commission en accepta la rédaction, en substituant, dans le second paragraphe, le chiffre de 125 francs à celui de 75 francs.

Deux amendements furent proposés. L'un, de M. Georges Berry, ainsi conçu : « Seront dégrevés d'office les contribuables dont les cotes mobilières ont été augmentées par application de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901 et par suite des divers répartements qui en sont résultés. » L'autre, de M. Gauthier (de Clagny), qui demandait la suppression du paragraphe 2 de l'article 2.

Le Ministre des Finances combattit ces deux amendements. Mis aux voix, ils furent repoussés, le premier par 270 voix contre 218, sur 488 votants; le second par 323 voix contre 161, sur 484 votants.

Le projet, retourné au Sénat et examiné par lui dans la séance du 29 mars 1902, a été définitivement adopté.

« ART. 2. — Dans toute commune dont le contingent en principal a été augmenté du fait de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1901, tout contribuable qui, par suite de l'augmentation ainsi apportée au contingent communal, aura à supporter une augmentation du taux de sa cote mobilière en principal et centimes généraux de plus de 5 %, obtiendra d'office remise du montant de cette augmentation.

« Toutefois, seront exceptés du dégrèvement d'office les contribuables dont la contribution personnelle-mobilière pour 1902 est supérieure à 125 francs (part de l'État). »

Il nous reste à donner quelques explications sur les articles 3, 4, 5 et 6 de la loi du 30 mars 1902.

Dans la séance du 7 mars 1902, aussitôt après le vote de l'amendement de M. Georges Berry, suivi de l'adoption de la disposition additionnelle présentée par M. Emile Chauvin, M. Sarrien monta à la tribune et rappela qu'il avait présenté un second amende-

ment qui complétait le premier, et qui complétait également la proposition de M. Berry, que la Chambre venait d'adopter.

« En effet, dit M. Sarrien, le dégrèvement voté par la Chambre ne s'applique qu'au principal mobilier de l'État. Tout le monde sait que l'impôt d'État a été doublé, triplé même, par suite du mouvement de la matière imposable résultant de l'augmentation des centimes communaux et départementaux. Les Conseils municipaux n'ont pas été prévenus que, par suite de l'adoption de l'amendement de M. Le Moigne et de l'application qui en a été faite, le produit de leurs centimes extraordinaires allait être augmenté ou diminué dans de très fortes proportions, de telle sorte que certaines municipalités se voient privées des ressources sur lesquelles elles comptaient, tandis que d'autres, au contraire, bénéficient de sommes assez considérables, qui ne leur sont pas nécessaires.

« Nous avons pensé qu'il fallait donner aux Conseils généraux et aux Conseils municipaux la faculté, pour le budget même de 1902, d'affecter l'excédent de leurs ressources provenant de ces centimes extraordinaires au dégrèvement des contribuables. Cela nous paraît d'autant plus nécessaire que la charge résultant, pour les contribuables, de l'adoption de l'amendement de M. Le Moigne a été, comme je l'ai dit, dans certains départements et dans certaines communes, doublée et triplée par le jeu des centimes communaux et départementaux. »

En conséquence, M. Sarrien déposait l'amendement qui a formé les articles 3, 4, 5 et 6 de la loi du 30 mars 1902. Cet amendement était signé à la fois par les représentants des départements surchargés et

par ceux des départements dégrevés, et il était également accepté par le Ministre des finances et la commission du budget.

L'article 3 avait pour but de faire déduire du contingent attribué au département la part d'impôt que supportaient indûment les valeurs locatives d'habitation appartenant à des officiers avec troupes ; du moins dans les communes où ces valeurs locatives avaient été déterminées sans tenir compte des exonérations totales ou partielles prévues par le décret du 3 mars 1899.

Quant aux autres articles, ils avaient simplement pour but de permettre aux Conseils généraux et municipaux de faire emploi de l'excédent de leurs centimes, excédent résultant de ce que la contribution personnelle-mobilière a été augmentée.

« Les dispositions de l'amendement présenté par M. Sarrien, dit le Ministre des finances, ont été examinées avec soin. Elles répondent à cette idée de justice et de logique tendant à permettre aux Conseils généraux et municipaux, à toutes les assemblées locales, de ne pas réserver, pour leurs budgets, un excédent inattendu et d'en faire bénéficier les contribuables. »

L'article 4 de l'amendement comportait un second paragraphe ainsi conçu : « Dans les départements dont le contingent en principal, dans la contribution personnelle-mobilière, a été diminué par la loi du 10 juillet 1901, les Conseils généraux sont autorisés à calculer les centimes départementaux sur le principe de 1901 pour le budget de 1903, et à prendre les mesures nécessaires pour que les centimes communaux puissent être calculés sur ce principal de

1901, d'ici la session de mai 1902 ». Ce paragraphe fut rejeté parce qu'il avait l'inconvénient de créer des principaux fictifs; et tout le reste de l'amendement fut voté par la Chambre des députés, puis par le Sénat, tel que nous l'avons reproduit plus haut.

Seul l'article 4 souleva une question de M. Camille Fouquet. La loi du 3 juillet 1846, dit-il, complète la loi de 1831 et n'a été appliquée, jusqu'ici, qu'aux villes ayant des octrois. « Vous savez que dans ces villes, dont Paris est le type, on déduit un certain nombre de cotes mobilières en faveur des petits loyers, puis on applique un tarif gradué aux autres contribuables pour payer le reste de la contribution mobilière. Vous n'ignorez pas que ce tarif est ascendant; on a souvent soutenu, ici, que c'était un tarif progressif et on nous a toujours démontré, d'autre part, que c'était un tarif dégressif, c'est-à-dire que les contribuables les plus imposés ne payaient pas plus, pour la mobilière, que la cote qui leur serait attribuée s'il n'y avait pas de prélèvement fait sur les fonds d'octroi. Voilà le mécanisme appliqué dans la ville de Paris.

« J'ai le devoir de demander quel sera le nouveau tarif, comment il sera fixé; je prie M. le Ministre de vouloir bien nous donner des explications; pour ma part, j'aimerais tout autant qu'on s'en tînt à la vieille formule suivant laquelle les répartiteurs répartissent la mobilière suivant la fortune présumée des contribuables. Ce serait tout aussi simple; mais du moment que vous décidez qu'un tarif gradué doit être employé, que vous invoquez la loi de 1846, je vous réponds que la loi de 1846, qui est la suite de la loi de 1831, n'a jamais visé que les villes à octroi. Si vous voulez l'appliquer dans les petites communes rurales, faites-

le ; mais alors ne parlez pas d'un tarif dégressif : c'est à un tarif progressif auquel vous serez conduits. »

Le Ministre des finances expliqua alors que les communes, ayant une disponibilité du chef des dispositions déjà votées par la Chambre, pourraient, soit la répartir également sur tous les contribuables, soit instituer un système analogue au tarif dégressif qui fonctionne à Paris. Aucun abus n'est à craindre puisque, d'après la loi de 1846, les communes ne pourront jamais charger les contribuables d'une cote supérieure à celle qui résulterait de l'application des règles de l'égalité proportionnelle ; mais elles pourront dégrever davantage les petits contribuables qui sont les plus intéressants. « Je pense que la Chambre, dit le Ministre, verra avec faveur une telle solution qui ne méconnaît aucun des principes généraux de notre législation et qui est tout entière à l'avantage des petits et des humbles. »

APPENDICE

§ 1^{er}. — De la taxe sur les loyers en Algérie.

En Algérie, la contribution personnelle-mobilière n'existe pas ; elle est remplacée par une taxe sur les loyers, qui a le même caractère que notre contribution et qui est perçue au profit des communes.

L'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848, articles 13 à 30, qui traite du mode d'assiette et de recouvrement de cette taxe municipale sur les loyers, a presque reproduit la loi du 21 avril 1832.

Cette taxe sur les loyers est un impôt de quotité, basé sur la seule valeur locative de l'habitation : tout habitant de tout sexe, de toute nationalité, non indigent, en est passible. Quant aux locaux imposables, ce sont ceux qui, en France, seraient passibles de la contribution mobilière. Les loyers sont évalués soit d'après les conventions réelles, soit par comparaison avec d'autres loyers analogues et connus ; puis, chaque Conseil municipal fixe annuellement, mais sans pouvoir dépasser 10 % du loyer, le taux de la taxe à appliquer aux loyers réels ainsi déterminés ; ce taux moyen était de 6 % (1882).

§ 2. — Législation étrangère (1).

A l'étranger, sauf en Belgique et en Hollande, on ne trouve pas de contribution ayant le même carac-

Dictionnaire des finances, Léon SAY, V^e Contribution mobilière.

tière que notre impôt personnel-mobilier ; on ne rencontre que des impôts de capitation qui ont une certaine analogie avec notre contribution.

1° Belgique.

Une contribution personnelle fut établie par les lois des 12 juillet 1821 et 28 juin 1822, puis modifiée par les lois des 26 juillet 1879, 25 août 1883 et 18 juillet 1893.

Cette contribution se compose de cinq taxes :

1° Une taxe sur la valeur locative ; 2° une taxe sur les portes et fenêtres ; 3° une taxe sur le mobilier ; 4° une taxe sur les domestiques ; 5° une taxe sur les chevaux.

Jusqu'à la loi du 26 juillet 1879, il existait une sixième taxe sur les foyers.

1° La taxe sur la valeur locative est de 5 % de la valeur locative annuelle brute des habitations et bâtiments, auxquels il faut ajouter 20 centimes additionnels, perçus au profit de l'État également ;

2° La taxe sur les portes et fenêtres est établie d'après le tarif suivant :

a) Portes et fenêtres du rez-de-chaussée, fenêtres des premiers et seconds étages :

1 fr. dans les communes de moins de 5.000 habitants ;

1 fr. 10 dans celles de 5.000 à 9.999 habitants ;

1 fr. 30 — de 10.000 à 24.999 —

1 fr. 80 — de 25.000 à 49.999 —

2 fr. 28 — de 50.000 habitants et au-dessus.

b) Fenêtres des étages supérieurs :

Communes de moins de 5.000 habitants : 1 fr.

— de plus de — : 1 fr. 10.

3° La taxe sur le mobilier est de 1 % de la valeur du mobilier qui se trouve dans les habitations ou bâtiments. Le mobilier ne s'entend que des meubles meublants, mais ne comprend pas les animaux domestiques, instruments aratoires, outils et machines nécessaires à l'industrie, habits, parures, œuvres d'art, etc. La valeur du mobilier est déterminée par des experts ou évaluée au quintuple de la valeur locative annuelle de l'habitation.

Sont exemptées des trois taxes précédentes les maisons d'une valeur locative annuelle inférieure à 42 fr. 40 et celles qui sont louées à la semaine à raison d'un prix ne dépassant pas 1 fr. 27 ;

4° La taxe sur les domestiques est fixée, d'après la loi du 25 août 1883, à :

10 fr. pour une seule servante, 40 fr. pour deux servantes, sans domestique mâle ;

25 fr. pour chaque servante, si l'on en a plus de deux ou si l'on a un domestique mâle ;

25 fr. par domestique mâle, si l'on en a un ; 30 fr., si l'on en a de 2 à 4 ; 40 fr., si l'on en a plus de 4 ;

8 fr. par ouvrière ou ouvrier employé en même temps comme domestique.

Si la troisième servante est chargée de la garde des enfants, la taxe est de 20 fr. pour chacune.

Une taxe supplémentaire de 10 fr. est due pour tout domestique portant livrée ;

5° La taxe sur les chevaux est fixée, d'après la loi du 25 août 1883, ainsi qu'il suit :

50 fr. par cheval de luxe, si l'on en a	1 ;
60 fr.	— 2 ;
70 fr.	— 3 à 5 ;
80 fr.	— plus de 5 ;

20 fr. pour les chevaux servant à un usage mixte ;
10 fr. pour les chevaux possédés par les entrepreneurs de voitures publiques servant au transport des personnes.

Les éleveurs et marchands de chevaux sont passibles d'une taxe de :

100 fr. s'ils ont ordinairement moins de 10 chevaux ;
200 fr. — plus de 10 —

La loi du 18 juillet 1893 est venue créer de nouvelles catégories de population pour l'assiette de cette contribution personnelle.

2° Hollande.

On trouve, dans les Pays-Bas, un impôt analogue à l'impôt belge dont nous venons de parler ; il a été établi par la loi du 29 mars 1833 et modifié par les lois des 29 décembre 1835, 24 avril 1843, 9 août 1869. Il se compose de six taxes :

1° Une taxe sur la valeur locative des maisons ; le taux en est de 5 % ;

2° Une taxe sur le nombre des portes et fenêtres, variant suivant la population ;

3° Une taxe sur les foyers ou cheminées, d'après un tarif progressant avec le nombre de cheminées ;

4° Une taxe sur le mobilier ;

5° Une taxe sur le nombre des domestiques ;

6° Une taxe sur les chevaux.

La taxe sur le mobilier est de 1 % ; la valeur du mobilier est évaluée directement ou déterminée au moyen d'un tarif proportionné à la valeur locative des maisons.

La taxe sur les domestiques varie suivant leur sexe

et la nature de leurs occupations; ils sont divisés en cinq classes, soumises chacune à des droits différents; en outre, le tarif est progressif pour la première classe.

La taxe sur les chevaux prévoit six classes, soumises à des droits différents : 1^o chevaux de luxe (20 à 55 florins); 2^o chevaux de fonctionnaires, médecins, etc. (8 florins); 3^o chevaux d'agriculture; 4^o chevaux de voituriers; 5^o chevaux employés dans l'industrie (1 florin); 6^o chevaux des marchands (25 florins par dizaine de chevaux).

3^o Italie.

États Sardes. — Un impôt personnel-mobilier fut établi par la loi du 28 avril 1853. Pour l'établissement des taxes mobilières, les valeurs locatives étaient divisées en neuf classes, selon l'importance de la population. Dans chacune de ces classes, il existait un taux d'impôt différent variant de 4 à 9 %.

4^o Allemagne.

En Prusse, on ne trouve pas d'impôt mobilier. Il en est de même dans les autres États allemands, sauf dans le Grand-Duché de Hesse, où existe une taxe personnelle reposant sur les mêmes principes que notre contribution personnelle-mobilière; les contribuables y sont divisés en neuf classes, d'après la valeur locative de leur habitation.

5^o Grand Duché de Luxembourg.

Dans le Grand-Duché de Luxembourg existe une contribution personnelle-mobilière; elle a été établie

par la loi du 17 février 1868. C'est un impôt de quotité; elle se compose d'une taxe personnelle de 2 francs due par tout habitant, et d'une contribution mobilière composée de trois taxes :

1° Taxe de 3 % sur le revenu des capitaux mobiliers;

2° Taxe de 2 % sur les gains et bénéfices;

3° Taxe de 1 % sur les traitements, pensions et salaires.

6° Portugal.

On rencontre depuis 1872, en Portugal, un impôt sur les loyers des maisons; il consiste en une taxe de 6 % sur les valeurs locatives ou les loyers des maisons, avec exemptions pour les loyers dont le prix est inférieur :

1° A 111 fr. dans les localités de 100.000 habitants et plus;

2° A 83 fr. dans celles de 50 à 100.000 habitants;

3° A 53 fr. — de 2 à 50.000 —

4° A 27 fr. dans les autres localités.

7° Grande-Bretagne.

En Grande-Bretagne, on trouve *l'inhabited house duty*, sorte de taxe mobilière frappant les habitations meublées et occupées; le taux en varie de 6 à 9 deniers par livre sterling de revenu, suivant la nature et l'affectation des immeubles. En sont exempts : 1° les maisons d'un revenu inférieur à 20 livres; 2° les bâtiments affectés au commerce ou à l'exercice d'une industrie.

8° Suisse.

Nulle part, en Suisse, on ne trouve de contribution mobilière; par contre, il existe dans presque tous les cantons des impôts de capitation.

Signalons dans le canton de Genève une taxe sur les domestiques, établie par la loi du 15 mai 1816 et tarifée de la manière suivante :

4 fr. pour le premier domestique femme.

10	—	second	—	—
15	—	troisième	—	—
21	—	quatrième	—	—
28	—	cinquième	—	—

et ainsi de suite, en augmentant toujours de 7 francs pour chaque domestique.

Les domestiques hommes payent une somme supérieure de moitié à celle qui aurait été payée pour un domestique femme au même degré de l'échelle. S'il n'y a qu'un domestique homme, la taxe est de 10 fr.

On trouve aussi une loi du 12 juin 1816, sous le nom de taxe des gardes : elle porte sur toutes les fortunes mobilières supérieures à 3.000 francs; elle n'a aucun rapport avec notre contribution mobilière.

CHAPITRE IV

Objections contre notre contribution mobilière.

SOMMAIRE

- I. — Inégalités des contingents. La loi du 10 juillet 1901.
- II. — Défectuosités de la répartition individuelle : *a)* dans les communes rurales; *b)* dans les villes. — Inconvénients de la jonction de la contribution personnelle, fixée par les Conseils généraux, à la contribution mobilière.
- Le loyer est une base insuffisante pour asscoir un impôt sur le revenu. Le loyer constitue une dépense beaucoup plus forte pour le pauvre que pour le riche.
- La contribution mobilière taxe également les loyers des villes et ceux des campagnes; elle taxe plus les nombreuses familles que les petites.

La contribution mobilière, telle qu'elle résulte des lois précédentes, n'est certes pas parfaite; de nombreux reproches lui ont été adressés, tant de la part de ceux qui voient en elle un impôt sur le revenu que de ceux qui pensent qu'elle n'est qu'une taxe sur les loyers. Ces objections concernent deux points que nous allons étudier : inégalité des contingents (cette objection n'a plus de portée depuis la loi du 10 juillet 1901); défectuosités de la répartition individuelle.

I. — Inégalité des contingents.

On pouvait reprocher, jusqu'à l'année dernière, à l'impôt mobilier d'être établi d'après des contingents

fort anciens, et qui ne correspondaient plus en aucune façon avec l'état de la matière imposable. Les contingents, en effet, avaient été fixés par la loi de 1832 sur des bases défectueuses, ne répondant à rien de certain; on devait, il est vrai, les vérifier tous les cinq ans, mais cette révision périodique n'eut jamais lieu, et la répartition, inexacte au début, n'avait fait que devenir de plus en plus inexacte.

D'un autre côté, les déficiences originaires de la répartition s'étaient trouvées aggravées par suite de l'application de la loi de 1844, d'après laquelle les contingents devaient être augmentés du vingtième de la valeur locative afférente aux locaux d'habitation dans les constructions nouvelles sans qu'on se soit préoccupé de savoir si ces maisons nouvelles étaient ou non habitées. En compensation, on diminuait bien le contingent des maisons démolies, mais généralement ces maisons démolies étaient de vieilles maisons, en mauvais état et qui n'avaient à payer aucune contribution, étant inhabitées, ou habitées par des indigents.

Un autre vice de la contribution venait de ce que les communes, dans lesquelles le cours des loyers avait diminué, n'avaient pas vu leur contingent diminué; tout au contraire, les communes les plus pauvres se trouvaient les plus imposées. En effet, quand une commune se trouvait appauvrie pour une raison ou pour une autre, les habitants la quittaient et, comme le contingent qui lui avait été assigné ne pouvait être diminué que pour cause de démolition, la taxe se trouvait augmentée pour le reste des habitants. Réciproquement, dans les communes riches, les habitants voyaient diminuer leur taxe, puisque le

contingent assigné restait le même et qu'il était partagé entre un nombre plus grand de contribuables, tout au moins si aucune construction nouvelle n'était faite par suite de cette immigration.

M. Ribot, dans l'exposé des motifs de son projet de réforme, cite les chiffres constatés au 1^{er} janvier 1893 par la commission d'évaluation des propriétés bâties, et qui montrent, d'une façon frappante, combien étaient grandes les inégalités.

Le rapport du contingent en principal aux valeurs locatives d'habitation imposables était de :

2 % ou au-dessous dans 49 communes ;

2 à 3 % dans 1.166 communes ;

3 à 4 % — 6.072 —

4 à 5 % — 8.466 —

5 à 6 % — 6.752 —

6 à 7 % — 4.852 —

7 à 8 % — 3.173 —

8 à 9 % — 2.138 —

9 à 10 % — 1.256 —

10 % ou au-dessus dans 2.219 communes.

Et ce n'était pas seulement entre les départements qu'existaient ces différences de taux ; dans l'intérieur d'un même département, le travail de 1893 avait montré qu'il existait des différences bien plus choquantes encore. Ainsi dans l'Ain, le taux de l'impôt était de 3,76 % des valeurs locatives : 37 communes payaient moins de 3 %, alors que 39 payaient plus de 6 %. Dans l'Aisne, qui payait en moyenne 3,98 %, le taux de l'impôt variait entre les communes dans les limites de 2 à 9 %. Et il en était de même dans la plupart des autres départements.

Et si, du département, on passe à la commune, la

différence était encore plus forte : ainsi, dans la commune d'Épincey-Champlâtreux (Seine-et-Oise), le taux n'était que de 0,73 %, alors que dans la commune de Besse (Isère), il était de 35,30 %. Dans 7.000 communes, le taux était inférieur à 4 %; dans 2.219, il était supérieur à 10 %.

Ces inégalités appelaient une réforme; tous les projets avaient essayé de porter remède à cet état de choses. Nous avons vu que tel avait été le but de la loi du 10 juillet 1901. Elle a bien eu pour résultat d'arriver à la péréquation de notre contribution entre les départements; en vérité, la répartition entre les arrondissements et les communes s'en est ressentie; mais le législateur avait eu l'intention formelle de ne toucher en rien au mode de répartition entre les arrondissements, les communes et les contribuables. Il serait pourtant à souhaiter que les Conseils généraux, les Conseils d'arrondissement et les répartiteurs suivent, pour la répartition qu'ils ont mission d'opérer, les règles édictées par la loi de 1901, pour la distribution du contingent entre les départements.

II. — Défectuosités de la répartition individuelle.

Les défauts que comporte notre contribution mobilière n'étaient pas seulement les inégalités des contingents. Il en est d'autres, relatifs à la répartition individuelle, qui ceux-là subsistent encore, et auxquels les réformateurs s'étaient attaqués.

Tous étaient d'accord pour constater et blâmer la façon de répartir la contribution entre les contribuables : nous avons vu, en effet, que la répartition

individuelle s'opère sans règles bien déterminées et le plus souvent contrairement à la loi. Dans les communes rurales, c'est-à-dire dans 34.000 sur 36.000, elle est établie, non d'après les valeurs locatives d'habitations, mais d'après les facultés présumées des contribuables, de sorte que deux locaux situés dans des localités voisines peuvent supporter des taxes différentes. C'est donc là une inégalité. De plus, il y a arbitraire, car les Conseils de répartition ont toute liberté d'appréciation et ne peuvent se soustraire aux influences politiques et locales. En définitive, c'est le régime des jurys d'équité si critiqué à certaines époques.

Dans les villes, le contrôleur des contributions, chargé de déterminer la valeur locative, procède souvent par voie de comparaison avec les logements similaires, et fait subir aux valeurs locatives une atténuation qui varie de commune à commune dans des proportions considérables, de façon à transformer la valeur locative en un chiffre plus simple désigné sous le nom de loyer matriciel, si bien que le contribuable ne peut plus se rendre compte de ce qu'il paie, à moins de faire de nombreuses démarches. C'est là chose mauvaise, il faut que le contribuable connaisse dès avant la réception des rôles la somme qu'il aura à payer.

Une autre critique formulée dans les divers projets de réforme est la faculté qui est donnée aux Conseils généraux d'arrêter le prix de la journée de travail. Ce n'est en effet que le reliquat du contingent personnel qui sera réparti à titre de cote mobilière en raison des valeurs locatives d'habitations. Par là les Conseils généraux peuvent à leur gré augmenter ou diminuer considérablement l'impôt mobilier suivant qu'ils

portent à 1 fr. 50 ou à 0 fr. 50 seulement le prix de la journée de travail. Ainsi supposons qu'un contingent de 500 francs soit attribué à la commune de A. et qu'avec les centimes additionnels, qui doivent être calculés sur l'ensemble du contingent, le montant total du rôle s'élève à 900 francs. Si dans cette commune le Conseil général fixe le prix de la journée de travail à 1 fr. 50 et que l'addition des cotes personnelles imposées donne une somme de 200 francs, comme on retranchera d'abord ces 200 francs du total du rôle, le surplus, soit 700 francs seulement, sera réparti en cotes mobilières au prorata des loyers. Si au contraire le Conseil général ne fixe la journée de travail qu'à 0 fr. 50, l'addition des cotes personnelles ne donnera que 66 francs; en les retranchant du rôle total, il restera 834 francs à répartir en cotes mobilières.

On voit de suite par cet exemple que le jeu de la taxe personnelle et de la contribution mobilière n'est pas indifférent dans certaines communes où il y a beaucoup de contribuables imposés à la taxe personnelle : lorsqu'il en est ainsi, en effet, lorsqu'on saisit un grand nombre de contribuables à la taxe personnelle et que le contingent de la commune est d'ailleurs peu élevé, il ne reste qu'une faible somme à distribuer en cotes mobilières.

Réciproquement, si le Conseil général abaisse, pour certaines communes, au chiffre minimum de 0 fr. 50 le prix de la journée de travail, et si d'autre part, dans ces communes, les répartiteurs n'imposent pas un grand nombre de personnes à la taxe personnelle, le reflux a lieu sur la contribution mobilière et les cotes mobilières sont d'autant plus élevées. Ce mou-

vement inverse a pour effet de faire supporter principalement le poids de l'impôt tantôt par une classe de la population, tantôt par une autre. Si c'est la proportion de la cote mobilière qui augmente, la classe aisée de la population, taxée en raison de la valeur locative relativement élevée de ses loyers, se voit surchargée d'une valeur correspondante : si, au contraire, c'est le nombre des cotes personnelles qui augmente, la classe aisée se voit dégrevée d'une partie de la cote mobilière, tout en restant taxée à la même cote personnelle.

A ces critiques, ceux qui voient dans notre contribution un impôt sur le revenu ajoutent que la conception fiscale sur laquelle elle repose est mauvaise. Le revenu, disent-ils (sauf M. Dauphin), ne peut être présumé avec assez d'exactitude par la valeur locative du loyer d'habitation ; c'est là un signe extérieur qui est très loin de fournir une base de proportion suffisamment exacte. C'est ce qu'exprimait déjà, en 1829, M. de la Bourdonnaye, rapporteur de la commission chargée de l'examen de la loi de finances : il expliquait que l'impôt mobilier était dénaturé si les contingents étaient répartis sur les valeurs locatives : ce n'était plus qu'un impôt sur l'habitation, une taxe sur un objet de première nécessité.

« La valeur locative des maisons, disait-il, peut à peine être appréciée dans les villes ; dans les grandes cités, elle varie d'un quartier à l'autre, de l'extrémité d'une rue à l'autre extrémité ; dans les campagnes, où presque personne ne paie de loyer particulier des maisons, il n'y a point de base, point de baux.

« La loi (de 1820) a voulu répartir la contribution mobilière, c'est-à-dire l'impôt, sur la fortune ou

l'aisance présumée en raison de la valeur locative de la maison d'habitation. Cette base est-elle exacte ? Est-ce eu égard à sa fortune qu'on choisit sa maison, le quartier qu'elle occupe, l'étendue qu'elle présente ? Ou bien, n'est-ce pas plutôt en raison des affaires que l'on fait, de la profession que l'on exerce, des relations que l'on veut conserver ? Quel rapport y a-t-il entre la richesse mobilière que la loi veut atteindre, et tous les motifs qui vous déterminent à habiter plutôt la ville que la campagne, le centre du commerce et des affaires plutôt que des lieux isolés ? Depuis quand n'est-ce pas sur l'étendue de sa famille que l'on choisit son logement ? Cependant le nombre des enfants n'est pas plus le signe de la richesse que la grandeur d'un magasin n'est la garantie de la valeur des objets qu'il renferme. Dans l'un et l'autre cas, c'est presque toujours la présomption du contraire.

« Ainsi, dans la répartition d'une contribution qui a pour but d'atteindre la fortune mobilière, les capitaux, le luxe, c'est le père d'une famille nombreuse, c'est l'artisan, le marchand, forcés d'habiter un quartier populeux, par conséquent fort cher, d'y louer des boutiques, des magasins, des ateliers hors de proportion avec les objets qu'ils recèlent, qui seront imposés au-delà de leurs facultés. Le capitaliste, le rentier millionnaire en sentiront à peine l'influence.

« L'impôt mobilier est dénaturé par cette répartition ; il n'est plus qu'un impôt sur un objet de première nécessité : l'habitation. »

Une autre critique qu'ils adressent à notre contribution est que le loyer constitue une dépense beaucoup plus forte pour le pauvre que pour le riche. Un loyer de 500 francs dans un revenu modeste de 3.000

francs est une charge plus lourde qu'un loyer de 5.000 francs pour un revenu de 40.000 francs. On peut estimer, en effet, qu'un ménage ouvrier consacre à son loyer le sixième de son revenu (300 francs sur 1.800), un ménage bourgeois le neuvième (2.000 francs sur 18.000), un ménage riche le douzième (3.000 francs sur 36.000). « Un ménage ouvrier, dit M. Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la science des finances* (1), qui gagne 1.800 francs par an devra souvent consacrer 300 francs à son loyer, tandis qu'un ménage bourgeois ayant 18.000 livres de rente n'y emploiera que 1.800 ou 2.000 francs et un ménage ayant 36.000 francs de rentes que 3.000 ou 4.000 francs. » En frappant proportionnellement les loyers, notre contribution n'est donc pas juste, elle est progressive à rebours, elle devrait frapper moins les petits loyers que les gros.

On fait également remarquer que notre impôt ne distingue pas entre les loyers des villes et ceux des campagnes : tous sont frappés au même taux. Or il est certain qu'un loyer égal dans une ville ou à la campagne, ne représente pas un même revenu. Quelqu'un qui consacrera 3.000 francs à son loyer dans une petite commune aura avec ce prix un château, et on devra le considérer comme ayant un revenu bien plus élevé que celui qui, habitant Paris, consacrerait cette même somme à son habitation personnelle. Peut-on admettre qu'à la campagne le loyer soit la mesure des facultés ? Voici deux agriculteurs, deux cultivateurs dans des situations très inégales qui sont logés de la même façon : au village, il n'y a

(1) Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 5^{me} édition, p. 378.

pas de grande différence dans la consistance du logement des paysans, qu'il s'agisse d'un paysan très à l'aise ou d'un autre dans une situation médiocre : eh bien, d'après notre loi, l'un et l'autre doivent supporter une contribution mobilière égale. Allons plus loin, un propriétaire relativement aisé peut souvent occuper une maison de chétive apparence pendant que son voisin, simple manouvrier, habite un logis beaucoup plus important. N'est-il pas presque admis que la maison n'a pas de valeur propre, indépendante de la nature de la terre qui l'entoure ? Ne voit-on pas fréquemment, lors des partages, l'un des héritiers conserver dans son lot la maison de famille, moyennant une soulte légère ; il continue à l'habiter, comme l'habitaient ses parents, il sera taxé d'après le même loyer fictif, et cependant la propriété peut avoir été divisée en 4 ou 5 parties ; ses facultés sont 4 ou 5 fois inférieures à celles de ses parents ; il paiera pourtant le même impôt. Peut-on, en un mot, admettre que dans les communes rurales, la propriété bâtie, la maison de culture, représente une valeur locative bien déterminée donnant un indice quelconque des facultés de celui qui l'habite ? Et dans les villes : la valeur locative est sans doute mieux établie, les loyers y ont un cours ; mais les moyennes sur lesquelles on s'appuie pour fixer le taux de l'impôt, n'ont que le caractère de moyennes, c'est-à-dire qu'elles effacent les effets extrêmes. Ne pourrait-on pas, d'ailleurs, citer des villes d'égale importance où le cours des loyers est très différent ? Et peut-on affirmer que dans le centre et dans les faubourgs d'une même ville, un même loyer représente des facultés équivalentes ?

Un autre vice encore de l'impôt sur les loyers est qu'il taxe proportionnellement plus les nombreuses familles que les petites. Un père de famille ayant chez lui de vieux parents, une nombreuse progéniture, devra s'installer dans des appartements plus grands, et par conséquent plus chers, qu'un ménage sans enfants ou qu'un célibataire, bien que son revenu soit égal ou même inférieur; c'est là encore une injustice de notre loi. Puis, il est des personnes qui, par goût, par convenance ou par nécessité, mettent à leur loyer une quote-part de leurs revenus plus importante que ce qui est d'ordinaire consacré à cette dépense : il est certaines professions qui exigent des locaux dont les loyers sont fort élevés, telles que celles d'avocats, de médecins, etc.; or, en tous ces cas, le revenu peut n'être pas en proportion avec le prix consacré au loyer d'habitation. Le médecin débutant, ne disposant encore que de bien faibles ressources, n'est-il pas obligé d'avoir un logement convenable, où il puisse recevoir ses clients? Le logement n'est-il pas, pour certains, comme un des éléments de succès, presque comme un outil de travail?

En sens inverse, il est des personnes qui, par simplicité d'habitude ou par économie, n'affectent à leur loyer qu'une faible somme, et celles-là ne sont pas suffisamment atteintes par la contribution mobilière.

Cette objection, d'ailleurs, est partagée par ceux qui ne voient dans la contribution mobilière qu'une simple taxe sur les loyers : la taxe doit être moins élevée pour les contribuables chargés de famille; or, notre contribution ne tient pas suffisamment compte de ces charges.

En résumé, que l'on considère la mobilière, impôt

sur le revenu, ou impôt sur les loyers, on peut lui adresser de sérieuses critiques, critiques qui ont donné naissance à de nombreux projets de réforme dont nous allons étudier les principaux dans une seconde partie.

DEUXIÈME PARTIE

PROJETS DE RÉFORME

Toutes les objections qu'on a pu adresser à la loi du 21 avril 1832 ont fait éclore un grand nombre de projets ayant pour but de modifier notre contribution mobilière.

Nous n'examinerons que les projets les plus récents : ainsi, nous ne nous arrêterons pas aux propositions Goudchaux en 1848, Houssard et Passy, Mathieu Bodet en 1871, et nous arrivons de suite aux projets ministériels de M. Dauphin, le 10 février 1887; de M. Burdeau, le 17 mars 1894; de M. Ribot, le 22 octobre 1895; de M. Cochery, le 4 juin 1896, et le 9 février 1897; de M. Peytral, le 25 octobre 1898, et de M. Caillaux, le 1^{er} avril 1900.

Dans un chapitre premier, nous étudierons, en les ramenant à leurs points communs et principaux, les réformes proposées par ces projets; puis, dans un chapitre second, nous examinerons en détail quelques-uns de ces projets, ceux qui nous ont paru, en quelque sorte, typiques.

CHAPITRE PREMIER

Étude des réformes proposées.

Les deux catégories de projets de réforme : créer un impôt sur le revenu présumé; conserver, en la modifiant, la taxe sur les loyers. Projets créant un impôt sur le revenu présumé de MM. Dauphin, Peytral, Caillaux : points principaux : améliorer la présomption basée sur les signes extérieurs; faire varier les coefficients applicables aux loyers inversement avec le nombre d'habitants de la commune, directement avec le prix du loyer; tenir compte des autres signes extérieurs, des charges de famille; exempter un minimum de revenu.

Projets modifiant la taxe sur les loyers de MM. Cochery, Burdeau, Ribot; points importants : minimum de loyer non taxé, détaxe pour les charges de famille, surtaxe en raison des chevaux, voitures, domestiques.

En parcourant les divers projets de réforme de notre contribution mobilière, on s'aperçoit tout d'abord qu'il y a lieu de les diviser en deux grandes catégories. Les auteurs de ces projets ont eu, en effet, en vue, les uns, de remplacer notre impôt tel qu'il résulte de la loi du 3 nivôse an VII, par un impôt sur le revenu présumé d'après les signes extérieurs; pour cela ils reviennent au système établi par l'Assemblée Constituante, ils évaluent le revenu des contribuables au moyen de la valeur locative et d'autres signes de la richesse et ils frappent le revenu ainsi déterminé; les autres, tout en conservant à notre contribution son caractère actuel de taxe sur les loyers, cherchent à l'améliorer, à la rendre plus juste, plus équitable, en frappant la richesse et en dégageant le pauvre.

Avant d'étudier les différents projets en détail, nous allons examiner quels sont les points principaux communs à chaque catégorie de réformes.

Il y a lieu de remarquer, en premier lieu, que presque tous les projets s'étaient occupés de réformer la répartition de notre contribution entre les départements, dont les inégalités énormes étaient des plus choquantes. La loi du 10 juillet 1901 est venue depuis accomplir cette réforme; ainsi que nous l'avons vu, cette partie des projets n'aurait donc plus sa raison d'être.

Cette remarque faite, quelle a été l'idée commune des auteurs qui ont voulu revenir à la conception de 1791? Le point de départ de leurs projets est qu'il y a lieu d'améliorer la présomption basée sur les signes extérieurs, présomption qui sert à déterminer le revenu sur lequel l'impôt est assis. Les taux à appliquer d'après ces présomptions diffèrent, la quantité de signes extérieurs à faire entrer pour la détermination du revenu varie, mais tous s'attachent à corriger les critiques que l'on peut adresser à la présomption du loyer, comme signe de la richesse, telle qu'elle existe actuellement.

Comme il est indéniable que les loyers sont plus chers dans les grandes villes que dans les petites communes, et qu'à revenu égal on doit consacrer davantage à son loyer dans une grande ville que dans un village, les différents projets diminuent la présomption de revenu tirée du loyer en raison de l'augmentation de la population. C'est d'ailleurs ce qui existe à l'étranger. En Belgique, une loi du 18 juillet 1893 a créé des catégories de population pour l'assiette de la contribution personnelle; la même disposition se

remarque dans l'impôt de 6 % sur les loyers établi en 1872 dans le Portugal. Enfin l'impôt sur les logements, qui a été organisé en Russie le 13 mai 1893, contient une application complète du même principe : pour la fixation du taux de l'impôt, les villes et villages ont été rangés, suivant leur importance, en cinq classes différentes, et le taux applicable à un même chiffre de loyer est d'autant plus élevé que la localité est moins importante. En France même, le législateur a tenu compte de ce fait lorsqu'il a eu à fixer les limites dans lesquelles les contribuables seraient appelés à profiter du bénéfice de la loi sur les habitations à bon marché ; la loi du 30 novembre 1894 dispose, en effet, par son article 5, que les avantages qu'elle concède ne s'appliquent qu'aux maisons dont le revenu net ne dépasse pas de plus d'un dixième : 90 francs dans les communes au-dessous de 1.000 habitants, 150 fr. dans les communes de 1.001 à 5.000 habitants, et ainsi de suite jusqu'à Paris où le revenu est fixé à 375 francs.

C'est ce système de taux variant en raison inverse du chiffre de la population des communes, qui est adopté par tous les projets pour que l'impôt mobilier puisse être distribué entre les diverses circonscriptions administratives d'une manière équitable et suffisamment proportionnelle à leurs forces contributives.

Un autre point qu'ont envisagé les réformateurs, est que le loyer prélève, sur le revenu de chacun, une part d'autant plus grande que le locataire est plus pauvre. Aussi pour que l'impôt soit juste, les projets ont été amenés à taxer les gros loyers plus que les petits ; ainsi, pour déterminer le revenu

d'après la valeur locative, ils feront subir à une valeur locative de 15.000 francs à Paris un coefficient de 10, tandis qu'une valeur locative de 3.000 francs ne subira qu'un coefficient de 5. En combinant ce principe avec le précédent, on arrive à la formule suivante : les coefficients applicables aux loyers doivent varier inversement avec le nombre d'habitants de la commune et directement avec le prix du loyer.

Les auteurs de projets, faisant de la contribution mobilière un impôt sur le revenu, ont estimé en outre que le loyer seul était un signe insuffisant pour la manifestation du revenu des contribuables. Aussi ils se sont attachés à d'autres signes que la valeur locative, tels que le service de domesticité attaché à la personne, le nombre de chevaux, de voitures, la possession d'automobiles, de chiens de luxe, de bateaux de plaisance. Seul M. Dauphin ne prend pas ces signes de la richesse en considération et ne s'attache qu'à la valeur locative seule.

Les projets tiennent, en outre, compte des charges de famille ; le contribuable chargé de famille verra son revenu, tel qu'il résulte de l'évaluation, diminué d'une somme déterminée et le taux de l'impôt ne s'appliquera que sur le surplus.

Enfin les contribuables, dont le revenu sera inférieur à un minimum fixé, seront exempts de cet impôt sur le revenu.

Dans les projets de réforme qui conservent à notre contribution mobilière son caractère d'impôt sur les loyers, on trouve également un certain nombre de points communs.

C'est d'abord la nécessité de ne pas frapper les petits loyers et, pour cela, un minimum de loyer non

imposable est déterminé par ces projets. Le loyer, en effet, est une dépense nécessaire, variable de commune à commune, mais qu'on ne peut réduire au delà d'un certain chiffre; les projets trouvent équitable de ne pas soumettre au poids de l'impôt cette partie quasi irréductible d'une dépense indispensable. C'est ce qu'on lit dans l'exposé des motifs du projet de réforme de M. Ribot, du 22 octobre 1895 : « Nous ne croyons pas que ce procédé, qui consiste à ne taxer chaque contribuable que sur la somme dont son loyer dépasse le prix minimum qu'un ménage sans enfants est obligé de dépenser pour son logement dans la commune, soit susceptible d'être critiqué; il est essentiellement favorable aux classes peu aisées, et impose, par le jeu de la répartition, aux classes riches, soit que leur richesse provienne de revenus fonciers, d'intérêts de capitaux, ou de produits du travail, un supplément de sacrifice; et c'est là, précisément, le but des réformes que nous avons l'honneur de vous soumettre, et la contribution mobilière ne serait pas l'impôt compensateur que nous entendons organiser si, par la déduction d'un minimum de loyer, les favorisés de la fortune ne devaient pas contribuer au soulagement de ceux qui ne possèdent pas ».

Ces réformateurs tiennent également compte des charges de famille des contribuables; c'est là, en effet, un facteur qui ne saurait être négligé, surtout dans l'assiette d'un impôt qui est basé sur le loyer d'habitation. Si chacun se loge généralement suivant ses facultés, il est vrai, également, de dire qu'on se loge le plus souvent suivant ses besoins; il importe donc, pour faire une œuvre entièrement juste, de tenir compte des charges supplémentaires de loyer

que la présence d'enfants peut occasionner à une famille ; on doit donc dégrever les chefs d'une famille nombreuse et, dans ce calcul, les ascendants sont assimilés aux enfants ; par contre, les célibataires sont parfois traités plus durement que les autres contribuables. Les décharges ou les surcharges sont obtenues au moyen d'un tant pour cent ajouté ou diminué à la taxe sur les loyers.

Enfin, les projets tiennent compte pour le quantum de la taxe de certains signes qui indiquent la richesse, tels que la possession de chevaux, de voitures, de domestiques ; pour ces contribuables, la taxe sur les loyers sera augmentée d'un tant pour cent déterminé par les projets.

Tels sont les points principaux des deux catégories de projets ; ceux qui reviennent à la conception de 1791 sont les projets de MM. Dauphin, Peytral et Caillaux, ou du moins une partie du projet de ce dernier. M. Dauphin détermine le revenu en se basant uniquement sur le loyer qu'il considère comme étant le signe exact de la richesse ; M. Peytral fait entrer, en outre, dans l'évaluation du revenu, le nombre de domestiques, de chevaux et voitures de luxe, d'automobiles, de chiens, de yachts de plaisance. Quant à M. Caillaux, il établit un impôt sur le revenu par taxation dans les communes de moins de 5.000 habitants et, dans celles de plus de 5.000 habitants, il établit, en principe, un impôt sur le revenu présumé d'après le loyer d'habitation.

Dans le groupe des projets qui maintiennent à l'impôt mobilier le caractère de taxe sur les loyers — caractère que, selon nous, la loi de nivôse an VII lui a donné — ou qui lui donnent ce caractère, pour

ceux qui ont toujours vu, dans notre contribution, un impôt sur le revenu, rentrent les projets de MM. Burdeau, Ribot, Cochery.

Nous n'étudierons pas chacun de ces projets en particulier, plusieurs ne différant que par les taux qu'ils appliquent; nous nous bornerons à examiner en détail le projet de M. Dauphin, celui de M. Peytral et celui de M. Cochery, qui ont un caractère spécial; nous dirons quelques mots sur les projets de MM. Caillaux et Ribot, et nous passerons sans insister sur celui de M. Burdeau.

CHAPITRE II

Étude des projets de réforme.

SOMMAIRE

- I. — Projets faisant de la contribution mobilière un impôt sur le revenu présumé :
- 1° Projet Dauphin, 10 février 1887 : exposé de la réforme; faire de la contribution mobilière un impôt de quotité, portant sur la moyenne des facultés, dont la valeur locative est l'indice. — Critique du projet.
 - 2° Projet Peytral, 25 octobre 1898 : exposé de la réforme; faire un impôt sur le revenu déterminé par la valeur locative, la possession de domestiques, chevaux, voitures, etc. — Critique de la réforme.
 - 3° Projet Caillaux, 12 avril 1900 : faire un impôt sur le revenu par taxation dans les communes de moins de 5.000 habitants; par pré-somption tirée de la valeur locative dans les communes de plus de 5.000 habitants. — Critique de la réforme.
- II. — Projets de taxe sur les loyers :
- 1° Projet Cochery, 9 février 1897 : exposé de la réforme proposée; taxe d'habitation; minimum de loyer : décharges, majorations. — Critique de la réforme.
 - 2° Projet Ribot, 22 octobre 1895 : exposé de la réforme : distinction entre les villes et les campagnes; dans les villes, le loyer est la base de la taxe; dans les campagnes, tous les signes extérieurs de la richesse peuvent être pris en considération. — Critique de la réforme.

I

1° Projet Dauphin.

La Chambre ayant, dans sa séance du 10 février 1887, invité le gouvernement à lui présenter un projet d'impôt sur le revenu, M. Dauphin, ministre des finances, déposa un projet de loi établi sur les bases suivantes :

Il recherche les moyens de proportionner mieux qu'avec le système actuel la répartition des charges

entre les contribuables et de faire payer plus exactement que par le passé, l'impôt en proportion des facultés. Il sépare d'abord la taxe personnelle de la contribution mobilière, actuellement confondues, mais sans rien modifier aux conditions dans lesquelles le contribuable doit être soumis à la taxe personnelle, il change seulement le tarif de la taxe. Les Conseils généraux ne doivent plus intervenir; la taxe personnelle est définitivement fixée par la loi elle-même, à un chiffre déterminé d'après l'importance de la commune et variant de 1 fr. 25 pour les communes de 2.000 habitants et au-dessous, à 4 fr. 25 pour les communes de plus de 100.000 habitants autres que Paris, et 4 fr. 50 pour Paris.

Puis il transforme la contribution mobilière, actuellement impôt de répartition, en un impôt de quotité ayant pour objet d'atteindre les facultés présumées d'après la valeur locative de l'habitation personnelle.

« Nous avons pensé, lit-on dans l'exposé des motifs, qu'il convenait de nous appliquer à graduer l'impôt, en raison d'un signe extérieur représentant aussi exactement que possible la moyenne de l'ensemble des facultés des contribuables. Or, d'une manière générale, la valeur locative d'une habitation est l'expression du degré d'aisance de l'occupant. De plus, elle peut être facilement connue à l'aide des baux, des déclarations de location verbale, etc. Nous avons, d'ailleurs, une contribution directe qui présente, dans une certaine mesure, les avantages que nous cherchons à réaliser : c'est la contribution mobilière. Mais, comme elle porte exclusivement sur le chiffre de la valeur locative, elle ne peut être considérée comme tenant suffisamment compte des facultés des contri-

buables. Il est incontestable, en effet, que le loyer représente pour le pauvre une plus lourde charge que pour le riche, et que la même valeur locative ne saurait être l'indice d'un même degré d'aisance dans une ville et dans une commune rurale.

« Nous inspirant de ces considérations, nous vous proposons de réformer la contribution mobilière, en faisant porter l'impôt, non sur le chiffre de la valeur locative, suivant le système aujourd'hui en vigueur, mais sur la moyenne des facultés dont la valeur locative est l'indice. »

C'était le but que le législateur de 1791 avait assigné à la contribution mobilière à cette époque, avec cette différence que cette contribution faisait partie d'un ensemble de taxes somptuaires et qu'elle n'établissait aucune distinction fondée sur la population des communes, admettant ainsi qu'une même valeur locative correspondait partout à un même revenu, ce qui est contraire à la réalité.

Aussi, M. Dauphin complète-t-il le principe de la loi de 1791 en tenant compte non-seulement du chiffre de la valeur locative, comme elle l'avait fait, mais encore de celui de la population. C'est ainsi qu'il admet neuf catégories de population, les mêmes que pour la taxe personnelle, c'est-à-dire toutes celles qu'a reconnues la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes : ce sont les communes de 2.000 habitants et au-dessous, de 2.000 à 5.000, de 5.000 à 10.000, etc. Puis, dans chaque catégorie de communes, il établit sept catégories de valeurs locatives, auxquelles il applique un coefficient variant de 4 à 10, suivant l'importance de la valeur locative. Et c'est ainsi qu'il obtient le revenu imposable.

Ainsi, une valeur locative de 100 francs, dans une commune de 2.000 habitants et au-dessous (dernière catégorie des communes), devait être multipliée par 4 et correspondait, par conséquent, à un revenu de 400 francs, sujet à l'impôt; en admettant que l'impôt fût fixé à 1 %, c'était donc, dans ce cas, une contribution mobilière de 4 francs en principal.

Dans la même commune de 2.000 habitants ou moins, une valeur locative de 3.001 francs était multipliée par 10 et correspondait à un revenu de 30.010 fr. et à une contribution mobilière de 300 francs en principal.

Dans les neuf villes de plus de 100.000 habitants autres que Paris (Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, Toulouse, Nantes, Saint-Étienne, Le Havre, Rouen), les loyers de dernière catégorie, multipliables par 4, étaient ceux de 400 francs à 1.500 francs. Ainsi, à Lyon, un loyer de 500 francs correspondait à un revenu de 2.000 francs et à une contribution mobilière de 20 francs en principal; une valeur locative de 12.001 fr. était multipliée par 10 et correspondait à un revenu de 120.010 francs et à une contribution mobilière de 1.200 francs en principal, avec un impôt de 1 %.

Du reste, voici le tableau d'après lequel devait être calculée la contribution mobilière :

TABLEAU D'APRÈS LEQUEL SERAIT CALCULÉE LA CONTRIBUTION MOBILIÈRE

Valeurs locatives auxquelles les coefficients indiqués dans la colonne première devront être appliqués selon la population des communes.															
Coefficients applicables aux valeurs locatives		COMMUNES													
10	9	8	7	6	5	4	PARIS	Aut-dessus de 100.000 âmes à autres que Paris •	De 50.001 à 100.000 âmes	De 30.001 à 50.000 âmes	De 20.001 à 30.000 âmes	De 10.001 à 20.000 âmes	De 5.001 à 10.000 âmes	De 2.001 à 5.000 âmes	De 2.000 âmes et au-dessous
							VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES	VALEURS LOCATIVES
							Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
	15.001 et au-dessus	12.001 et au-dessus	12.001 et au-dessus	11.001 et au-dessus	10.001 et au-dessus	10.001 et au-dessus	10.001 et au-dessus	10.001 et au-dessus	8.501 et au-dessus	7.501 et au-dessus	6.501 et au-dessus	5.501 et au-dessus	4.501 et au-dessus	3.501 et au-dessus	2.501 et au-dessus
	12.001 à 15.000	10.001 à 12.000	10.001 à 12.000	9.001 à 11.000	8.001 à 10.000	8.001 à 10.000	8.001 à 10.000	8.001 à 10.000	7.001 à 8.500	6.001 à 7.500	5.001 à 6.500	4.501 à 6.000	3.501 à 5.000	2.501 à 4.000	1.501 à 3.000
	10.001 à 12.000	8.001 à 10.000	8.001 à 10.000	7.001 à 9.000	6.001 à 8.000	6.001 à 8.000	6.001 à 8.000	6.001 à 8.000	5.501 à 7.000	4.501 à 6.000	3.501 à 5.000	2.501 à 4.000	1.501 à 3.000	701 à 1.000	701 à 1.000
	8.001 à 10.000	6.001 à 8.000	6.001 à 8.000	5.001 à 7.000	4.001 à 6.000	4.001 à 6.000	4.001 à 6.000	4.001 à 6.000	3.501 à 5.500	3.001 à 4.500	2.001 à 3.500	1.501 à 3.000	1.001 à 2.000	551 à 1.000	451 à 700
	5.001 à 8.000	3.501 à 6.000	3.501 à 6.000	3.001 à 5.000	2.501 à 4.000	2.501 à 4.000	2.501 à 4.000	2.501 à 4.000	2.001 à 3.500	1.501 à 3.000	1.501 à 3.000	1.001 à 2.000	551 à 1.000	301 à 550	201 à 450
	2.001 à 5.000	1.501 à 3.500	1.501 à 3.500	1.201 à 3.000	1.001 à 2.500	1.001 à 2.500	1.001 à 2.500	1.001 à 2.500	801 à 2.000	601 à 1.500	601 à 1.500	451 à 1.000	301 à 550	50 à 300	25 à 200
	500 à 2.000	400 à 1.500	400 à 1.500	300 à 1.200	250 à 1.000	250 à 1.000	250 à 1.000	250 à 1.000	200 à 800	150 à 600	150 à 600	100 à 450	50 à 300	25 à 200	25 à 200

Valeurs locatives auxquelles les coefficients indiqués dans la colonne première devront être appliqués
selon la population des communes.

Puis, l'auteur du projet s'appuyant sur un précédent libéral créé en faveur des habitants de Paris, affranchit de la contribution mobilière les individus ne payant que des loyers trop faibles pour que leur quantum puisse être équitablement considéré comme l'indice d'un revenu imposable.

A Paris, tout individu payant un loyer au-dessous de 500 francs est exempt de la contribution mobilière. M. Dauphin conservait cette immunité aux contribuables de cette ville et appliquait le même principe dans les autres communes, mais en faisant baisser, bien entendu, le chiffre du loyer non imposable avec celui de la population de la commune.

ART. 16. — Ne donneront pas lieu à imposition de la contribution mobilière les habitations ou logements d'une valeur locative de moins de :

500 francs à Paris;

400 francs dans les communes de plus de 100.000 âmes autres que Paris;

300 francs dans celles de 50.001 à 100.000 âmes;

250 — — de 30.001 à 50.000 —

200 — — de 20.001 à 30.000 —

150 — — de 10.001 à 20.000 —

100 — — de 5.001 à 10.000 —

50 — — de 2.001 à 5.000 —

25 — — de 2.000 et au-dessous.

Mais il fixe une limite à ces exonérations; il est, en effet, des positions où la modicité du loyer ne comporte pas le défaut d'aisance; c'est ce qui arrive pour les personnes qui occupent un simple pied-à-terre; pour les propriétaires logés ou non dans leurs immeubles et non reconnus indigents; pour les patentés, pour

lesquels le loyer d'habitation, réuni au loyer industriel ou commercial, sera inférieur au minimum de valeurs locatives comportant l'imposition de la contribution mobilière dans la commune. Pour ces catégories d'habitants, les exemptions à titre de minimum de loyer ne seront pas applicables ; le revenu imposable de ces individus sera déterminé au moyen de l'application du coefficient 4 à la valeur locative de leur habitation personnelle (art. 17).

La contribution mobilière sera due à raison de toute habitation meublée sise, soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune, alors même que le logement serait concédé à titre gratuit (art. 9). En ce qui concerne les individus logés en garnis, on ne tient compte que de la valeur locative de leur habitation personnelle, évaluée comme logement non meublé.

Les fonctionnaires, les ecclésiastiques, les employés civils ou militaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'État, aux départements, aux communes ou aux hospices ; les officiers sans troupe, les officiers de gendarmerie ou de recrutement, les employés de la Guerre ou de la Marine dans les garnisons ou dans les ports ; les officiers avec troupe, ayant des habitations particulières, soit pour eux, soit pour leurs familles, seront imposables comme sous la législation actuelle. Pour régler l'imposition de ces derniers, on estimera la valeur locative des logements que l'État attribuerait aux officiers, eu égard à leur grade, s'il possédait les bâtiments nécessaires dans les localités de leur résidence ; on la retranchera de la valeur locative de leur habitation, et l'on déterminera le revenu imposable en appliquant au reste le coeffi-

cient qui lui correspondra, d'après le tableau annexé (art. 12 et 13).

L'auteur prévoit ensuite le cas d'habitations multiples; lorsqu'un contribuable possèdera dans une même commune plus d'une habitation meublée, on additionnera les valeurs locatives de ses différentes habitations meublées sises dans la commune, et, pour la détermination de son revenu imposable, on appliquera au total le coefficient correspondant d'après le tableau annexé (art. 15).

Dans le cas de plusieurs personnes habitant ensemble et ne formant qu'une seule famille ou un seul ménage, le revenu imposable sera calculé d'après le coefficient correspondant à la valeur locative de l'ensemble de l'habitation commune, et la contribution sera inscrite au nom du chef de la famille ou du ménage (art. 18). Cette règle sera applicable aux cercles, sociétés, associations ou communautés religieuses et autres.

La contribution mobilière étant un impôt de répartition, il n'était pas obligatoire, avant la loi de 1901, de prendre pour base des cotisations individuelles la valeur locative réelle des habitations. Il suffisait que, pour les divers contribuables d'une même commune, la contribution fût assise sur des chiffres proportionnels : avec le projet de M. Dauphin, il n'en devait plus être ainsi, il était désormais indispensable que l'impôt correspondît au loyer réel; aussi l'article 11 spécifie-t-il que la valeur locative doit être déterminée comme en matière de patente, conformément à l'article 12-3^o de la loi du 15 juillet 1880. Néanmoins, à titre de garantie pour les contribuables, les répartiteurs concourront à la fixation des valeurs locatives (art. 19).

Le taux de la contribution mobilière en principal, par rapport au revenu imposable, sera fixé par la loi relative aux contributions directes de chaque exercice (art. 20).

L'article 21 spécifie que la contribution mobilière supportera les centimes généraux, départementaux et communaux. Il sera ajouté au principal de la contribution mobilière, ainsi qu'au montant des centimes additionnels départementaux et communaux ordinaires et extraordinaires, cinq centimes par franc pour fonds de dégrèvement et non-valeurs.

Enfin, l'article 30 donne aux conseils municipaux la faculté de faire prélever sur les produits de l'octroi une partie du contingent de la contribution personnelle-mobilière. « Les conseils municipaux pourront autoriser soit isolément, soit cumulativement, le prélèvement sur les ressources communales : 1° de tout ou partie des taxes personnelles ; 2° de tout ou partie de la contribution mobilière due par les contribuables dont les habitations correspondront aux deux dernières des catégories de revenus imposables reconnus par le tableau annexé. »

Tel était le projet de loi que M. Dauphin avait proposé en vue de transformer la contribution personnelle-mobilière en une sorte d'impôt sur le revenu présumé.

L'idée maîtresse est que le loyer ou la valeur locative de l'habitation est le signe exact de la richesse du contribuable ; tout le projet de loi est là.

Cette idée n'était pas nouvelle, c'était celle de la loi du 13 janvier 1791 qui établissait la contribution mobilière à raison du revenu calculé d'après l'importance du loyer d'habitation, absolument comme le

propose le projet. Le législateur de 1791 ayant pensé que le loyer absorbe une portion beaucoup plus considérable du revenu du pauvre que du revenu du riche, avait établi une échelle progressive pour calculer le revenu. Nous avons vu dans l'historique que nous avons tracé, que les petits loyers de moins de 100 fr. étaient multipliés par 2 pour donner le revenu total ; les loyers de 100 à 500 francs l'étaient par 3, etc....

Nous avons vu aussi que cette loi de la Révolution avait échoué, qu'elle était tombée sous les réclamations unanimes de l'opinion, du pays tout entier, surtout des classes laborieuses, des travailleurs des villes et des campagnes ; elle a été condamnée après des épreuves répétées, par ceux mêmes qui l'avaient votée et qui ont été les premiers à reconnaître, par la pratique, qu'ils s'étaient trompés.

Et pourtant cette loi était plus juste, plus raisonnable, mieux établie que le système proposé par M. Dauphin. Elle était, en effet, moins onéreuse pour les contribuables peu aisés et plus onéreuse pour les riches, que le projet actuel. Ainsi, un loyer de 100 francs était multiplié par 2, il donnait un revenu de 200 francs et au taux de 1 % correspondait à un impôt de 2 francs ; avec M. Dauphin, au contraire, un loyer de 100 francs est multiplié par 4, donne un revenu de 400 francs qui correspond à un impôt de 4 francs. Par contre, en 1791, un loyer de 12.000 fr. était multiplié par $12\frac{1}{2}$, donnait un revenu de 150.000 francs, ce qui correspondait à un impôt de 1.500 francs ; dans le projet de M. Dauphin, ce loyer de 12.000 francs sera multiplié par 8 seulement, donnera un revenu de 96.000 fr. et ne supportera qu'un impôt de 960 francs.

La loi de 1791 exemptait, avec justice, de toute contribution mobilière les revenus déjà frappés par l'impôt foncier : le projet du ministre ne contient rien de semblable et par là frapperait deux fois tous les agriculteurs, tous les cultivateurs, tous ces millions d'habitants des campagnes qui n'ont pas d'autres ressources que celles de leurs champs déjà grevés de l'impôt foncier.

La loi de 1791 diminuait l'impôt mobilier au fur et à mesure des charges de famille du contribuable. Ainsi le père de famille ayant plus de trois enfants était placé dans la catégorie de tarif inférieure à celle où son revenu, calculé comme on l'a vu, l'aurait placé. Les ouvriers, les artisans, étaient aussi placés deux classes au-dessous de celle indiquée par le calcul ; de même les marchands au détail, les commis, les employés. Les célibataires, au contraire, étaient placés dans la classe supérieure à celle résultant du calcul.

Le projet de M. Dauphin n'a rien de semblable, aucun dégrèvement pour les pères de famille, pour les ouvriers, pour les petits employés et commis. A part l'élément introduit dans le calcul du revenu, le coefficient variable tiré de la population, il n'est que la reproduction de la loi de 1791, mais aggravée : l'expérience doit donc le faire rejeter.

Le loyer est, il est vrai, une des consommations les plus fixes de l'homme et l'un des indices de ses revenus ; mais est-il exactement la mesure de la richesse, peut-il servir de base à un impôt sur le revenu ? Nous ne le pensons pas, car il subit l'influence de circonstances bien nombreuses.

Dans les grandes villes, le logement que l'on occupe

est souvent imposé par des conditions diverses de famille, de situation, de goûts, de sorte que tel chef de famille beaucoup moins riche que tel autre est forcé de supporter un loyer qui le soumettrait, dans le système de projet que nous étudions, à un impôt plus élevé cependant que celui qui frapperait ce dernier.

Certaines conditions, dont quelques-unes sont très connues, dont d'autres sont oubliées, influent suivant les personnes, dans une proportion très variable, sur le loyer d'habitation. A fortune égale, un célibataire n'aura pas besoin d'un appartement aussi vaste qu'un homme marié, il n'aura besoin que d'une chambre, le reste de l'appartement servant de pièces de réception ou d'agrément; un homme marié, au contraire, sera contraint de se mettre plus au large, et plus il aura d'enfants, plus il devra dépenser à son habitation.

Outre l'importance de la famille, la santé est une autre condition qui influe sur les loyers; les personnes infirmes, affectées de maladies de cœur ou de phtisie, ou ayant des enfants souffrant de ces infirmités, feront des sacrifices pour éviter les étages trop élevés, les cours malsaines, les rues étroites, mal aérées, et chercheront à regagner ce qu'elles auront dépensé de trop de ce côté en se restreignant sur d'autres dépenses considérées comme moins nécessaires.

La profession est aussi une circonstance affectant les sommes qu'on consacre à l'habitation; il est des professions qui exigent soit du luxe, soit tout au moins un certain decorum dans le logement.

La situation sociale, les relations influent encore

sur le loyer. Un homme ou un ménage qui a de l'éducation, qui est bien apparenté, qui a des relations en un mot, même si ses ressources décroissent, cherchera à conserver un loyer d'une certaine apparence ; il se retranchera plutôt sur la nourriture, sur les menus plaisirs, que sur ce qui classe surtout une personne ou une famille, à savoir, son logement.

Les antécédents aussi ont leur rôle dans cette question ; on hésitera à vendre une maison de famille, et on enfreindra ici plutôt la règle normale de correspondance entre les revenus et les loyers. Enfin il faut compter avec les goûts personnels ; les uns, bien que fort riches, ont des habitudes modestes, ils préfèrent une vie calme de bon bourgeois, sans grand étalage, sans luxe, sans demeure somptueuse, sans grand service de domesticité ; d'autres, au contraire, moins fortunés, mais plus raffinés, considérant l'habitation comme le véritable luxe de l'homme, consacreront le plus possible à l'élégance de leur demeure.

Voilà bien des circonstances qui influent sur la quote-part du revenu qu'on consacre à l'habitation.

Et dans les campagnes, c'est-à-dire dans l'immense majorité de nos 36.000 communes, la valeur locative de l'habitation personnelle est sensiblement identique chez tous les cultivateurs, quelles que soient les différences de fortune qui les séparent. Tel cultivateur 10 fois, 20 fois plus riche que son voisin, ne consacre cependant pas à son habitation personnelle des locaux d'une valeur supérieure et par conséquent paierait le même impôt dans le système de M. Dauphin, tandis qu'aujourd'hui, en fait, il paie la contribution mobilière proportionnellement à sa fortune. En fait, disons-nous, car nous savons que dans les communes rurales,

la contribution mobilière est répartie surtout en considération des ressources vraies des contribuables appréciées, évaluées par les répartiteurs, d'après la connaissance que chacun a dans les villages de la situation d'autrui. Or, le système proposé pour éviter cet arbitraire aurait pour résultat de dégrever les plus riches au détriment des moins aisés : les 9/10^{es} des contribuables, les moins riches, verraient tout à coup leur cote mobilière augmentée dans des proportions considérables, doublée, triplée, quadruplée, puisque, habitant des logements aussi vastes que les plus riches, ils paieraient sur le même pied qu'eux.

« En effet, dit M. Jules Roche, rapporteur de la Commission chargée d'examiner ce projet, l'application du projet aurait pour résultat de plus que doubler le principal de la contribution mobilière dans toutes les communes de 2.000 habitants et au-dessous, lesquelles sont au nombre de 33.380 sur 36.121.

« Ces petites communes payent aujourd'hui environ 14 à 15 millions de contribution mobilière en principal; elles en payeraient plus de 30 millions dans le nouveau système, et ces 30 millions étant rigoureusement répartis d'après la valeur de l'habitation, au lieu de l'être comme aujourd'hui d'après la fortune réelle, la charge presque entière tomberait, tout à coup, directement, sur ces millions de cultivateurs, qui luttent si péniblement déjà et si courageusement pour la vie, et dont toutes les ressources, provenant de la terre, sont déjà frappées par l'impôt foncier.

« Non seulement ce serait la plus monstrueuse iniquité, mais un acte des plus dangereux pour le gouvernement de la République. »

De tout ce qui précède, il résulte que l'impôt sur les loyers sera nécessairement un impôt inégal : sur 10 personnes ayant le même loyer, il y en aura bien deux ou trois beaucoup plus riches, deux ou trois fois plus riches que certaines des dix autres ; il est impossible qu'il n'en soit pas ainsi. Et cela montre qu'on ne peut avec le simple indice du loyer espérer arriver à une estimation suffisamment exacte du revenu pour frapper ce revenu supposé d'un impôt un peu élevé.

Un autre point du projet de M. Dauphin, qu'il convient d'examiner, c'est les tables de concordance qu'il établit entre le loyer et le revenu. Il part de cette idée que plus le revenu est élevé, plus faible est la quote-part que l'on consacre à son loyer ; c'était la proposition qu'avait déjà admise le législateur de 1791. Est-ce exact ? Nous ne le croyons pas, et rien n'est moins démontré. Les exemples abondent de personnes qui, arrivées à la fortune, commencent avant tout à faire bâtir à la ville et à la campagne ; la dépense qui leur paraît la plus séduisante est celle qui consiste à avoir un appartement vaste, bien meublé, bien placé, et à devenir propriétaire d'un ou plusieurs châteaux à la campagne : tous succombent à cette tentation.

En effet, plus le revenu est élevé, plus il est facile de consacrer une forte proportion de son revenu à son habitation, car les dépenses de table, de toilette, de voyages, d'éducation, d'entretien général, ne subissent pas une hausse correspondante.

Les tables de M. Dauphin paraîtront d'autant plus inexactes qu'il faut tenir compte de ce fait que les familles riches ou aisées ont souvent deux habita-

tions, l'une à la ville, l'autre à la campagne ou dans un séjour de plaisance, de sorte qu'elles sont l'objet de deux estimations de revenu. Ainsi une personne qui aurait une habitation de 10.500 francs de loyer à Paris et une autre de 3.000 francs de valeur locative dans un village pour l'été, sera supposée posséder un revenu huit fois égal à la première, soit 84.000 fr., et neuf fois égal à la deuxième, soit 27.000 francs; en tout 111.000 francs. Une personne ayant un loyer de 16.000 francs, à Paris, et de 5.000 fr. à la campagne, sera portée pour un revenu de 160.000 francs et de 50.000 francs, soit 210.000 francs de revenu. Il n'est pas besoin de dire que ces chiffres sont d'une extrême exagération.

N'est-ce pas aussi de la fantaisie de dire qu'un loyer de 2.000 francs à Paris représente un revenu de 8.000 francs, alors qu'un appartement de 11.000 francs indiquerait un revenu de 88.000 francs et un appartement de 16.000 francs un revenu de 160.000 francs.

Il est certain qu'une famille qui n'a que 8.000 francs de revenu aurait le plus grand tort de mettre 2.000 francs à son loyer, parce que les 6.000 francs qui lui resteraient ne lui permettraient certainement pas de vivre d'une façon qui fût en concordance avec cette dépense pour son habitation. Au contraire, il arrivera souvent qu'une personne ayant un loyer de 10.500 francs n'ait pas 84.000 francs de rente.

« Nous ne connaissons guère d'œuvre plus étrange, dit M. Leroy-Beaulieu, que cette prétention d'aller dresser 163 degrés différents de corrélation entre les revenus et les loyers : pourquoi 163 plutôt que 87 ou 972 ?

« Si l'on veut rester dans la vérité, il faut admettre

que la quote-part du revenu qui est affectée au loyer dépend beaucoup plus de circonstances diverses, accidentelles, personnelles, échappant à tout calcul, que du montant du revenu. Cela est si vrai, que beaucoup d'observateurs ont soutenu qu'à un degré élevé de la fortune, la dépense du loyer devient proportionnellement très forte, dans beaucoup de cas du moins ».

Et nous retrouvons cette même idée chez Ad. Smith dans ses *Recherches sur la richesse des Nations* : voici comment il l'exprime :

« Dans les degrés différents de la fortune, la proportion entre la dépense qu'un particulier met à son loyer et sa dépense totale n'est pas la même : elle est probablement la plus forte possible dans le plus haut degré de la fortune, elle va en diminuant successivement dans les degrés inférieurs, de manière qu'en général, dans le degré le plus bas de la fortune, elle est la plus faible possible ; les premiers besoins de la vie font la grande dépense du pauvre : il a de la difficulté à se procurer de la nourriture, et c'est à en avoir qu'il dépense la plus grande partie de son petit revenu. Le luxe et la variété forment la principale dépense des riches, et un logement vaste et magnifique embellit de la manière la plus avantageuse, toutes les autres choses de luxe et de variété qu'il possède (Ad. Smith, *La richesse des nations*, liv. 5, ch. II, § 3).

En donnant la forme progressive à l'impôt mobilier, on risque d'augmenter les inégalités, car le loyer n'est qu'une présomption, et on ne peut affirmer que le loyer soit l'exacte expression du revenu, la concordance ne peut pas être absolue. C'est donc encore la forme strictement proportionnelle qui convient le mieux et, en en

sortant, on risque de tomber dans l'arbitraire et la la fantaisie.

Et puis, examinons dans son application cette échelle des coefficients du projet : avec le tarif qu'il propose, quand on passera d'un degré à l'autre, on fera à des situations identiques un traitement parfois très inégal. Prenons un exemple : voici un loyer de 12.000 francs à Paris, il sera multiplié par 8 et indiquera un revenu de 96.000 francs, tandis que tel autre loyer de 12.100 francs devra être multiplié par 9 et indiquera un revenu de 108.900 francs. De sorte que ces deux contribuables, dont les facultés seront équivalentes, dont le loyer sera le même à 100 francs près, sont considérés comme ayant l'un un revenu bien supérieur à l'autre, de telle sorte que l'un supportera un impôt de 1.090 francs au taux de 1 % tandis que l'autre n'aura à payer que 960 francs : et plus le taux montera, plus la différence sera sensible : le taux serait très probablement porté à 2 %, ce qui ferait que l'un paierait 2.280 francs alors que l'autre ne devrait que 1.920 francs. Ce serait là une injustice flagrante.

Ces raisons suffiraient déjà à faire rejeter le projet : ce n'est pourtant pas tout encore ; voici, en effet, ce qu'on y trouve :

« Le revenu ainsi déterminé (d'après les valeurs locatives) est frappé d'une taxe unique pour toute la France, dont le chiffre sera déterminé chaque année au budget. »

Ainsi, ce que propose M. Dauphin, c'est un impôt qui varierait ou pourrait varier chaque année : il serait aujourd'hui de 1 % du revenu présumé, les centimes additionnels, bien entendu, le doubleraient ou le tripleraient ; il pourrait être demain de 2 ou 3 % et

un autre jour de 5, 8 ou 10 %. Ce serait le point variable du budget des recettes, on l'élèverait ou on l'abaisserait à volonté, sans règle aucune.

Ce serait là un procédé déplorable quand il s'adresse à un impôt sur le loyer d'habitation, c'est-à-dire sur la dépense qui est la plus fixe du ménage. Il faut avant tout qu'une taxe soit certaine dans sa quotité, et non pas seulement pour une année, mais pour toute une série. Il faut que la quotité d'une taxe ne puisse changer que dans des circonstances graves, exceptionnelles ; il ne faut pas que les Chambres aient chaque année la tentation, en votant le budget, de faire varier l'impôt, les contribuables aussi bien que l'État ont besoin de fixité et de certitude ; les arrangements que l'on prend pour son logement ne sont pas des arrangements annuels ; ils embrassent trois ans, six ans, neuf ans, quelquefois même toute la vie si l'on achète ou si l'on bâtit une maison. Il n'est donc pas possible que pour un impôt portant sur la consommation la plus régulière, la plus permanente, la moins facilement réductible, l'État aille en quelque sorte se complaire à rendre l'impôt variable. La certitude dans l'impôt, c'est le plus grand des biens, c'est ce qui distingue un peuple civilisé d'un peuple barbare, dit M. Leroy-Beaulieu. Et Adam Smith, dans sa *Richesse des Nations* (liv. V, chap. II, II^e section), émet la même idée. « La certitude de ce que chaque individu a à payer est, en matière d'imposition, une chose d'une telle importance, qu'un degré d'inégalité très considérable, à ce qu'on peut voir, je crois, par l'expérience de toutes les nations, n'est pas, à beaucoup près, un aussi grand mal qu'un très petit degré d'incertitude. »

En matière de loyer, il faut une certitude, non seulement pour l'année courante, mais pour une série d'années ; autrement, comment conclure un bail de plusieurs années ; comment un chef de famille se décidera-t-il à prendre un logement de 1.500, 2.000 ou 3.000 francs de loyer, s'il est possible que l'impôt en puisse doubler, tripler, quadrupler au gré du Parlement ? Certes, le Parlement peut toujours changer le taux des taxes, mais on ne soumet pas, chaque année, chaque impôt à un vote particulier et distinct ; la règle est que les impôts sont perpétuels et restent identiques jusqu'à ce qu'on les supprime ou qu'on les dégrève : ainsi le législateur n'est jamais sollicité à les accroître. Les contributions directes de répartition font exception à cette règle, mais la pratique est que jamais on n'en modifie le chiffre : quant aux autres impôts, aux taxes diverses, la Chambre les vote en bloc.

C'est là de la sagesse, et il serait mauvais de faire une exception à cette règle fort bonne, précisément pour l'impôt qui s'adresse à la consommation la plus stable, la plus régulière, celle qui est engagée déjà pour plusieurs années par des baux, la valeur de l'habitation.

Aujourd'hui, la contribution personnelle-mobilière forme un impôt de répartition, c'est-à-dire que la somme qu'elle doit produire est fixée d'avance et distribuée, d'après une répartition déjà ancienne, entre les départements, puis dans l'intérieur de chaque département entre les arrondissements et, enfin, dans l'intérieur de chaque arrondissement, entre les communes. Dans chaque commune, pour fixer les cotes individuelles, on conserve presque toujours les mêmes

évaluations; on se borne à évaluer chaque année les constructions nouvelles dont on augmente le contingent fixé à l'avance, et les bâtiments démolis pour en décharger le contingent.

A ce procédé le projet de M. Dauphin substitue l'impôt de quotité : désormais, le revenu de l'impôt, au lieu d'être fixe pour l'État, sauf les légères variations résultant du fait des constructions nouvelles et des démolitions, n'aura plus aucune fixité. On ne saura plus à l'avance ce qu'il pourra rapporter, le revenu de l'impôt dépendra de la conscience et de la sévérité des personnes chargées, soit chaque année, soit à des intervalles plus ou moins rapprochés, d'évaluer la valeur locative des immeubles. Il est très difficile d'évaluer la valeur locative des habitations car dans les petites villes et dans les campagnes presque chacun est propriétaire de la maison où il loge : sur les 7 à 8 millions de maisons d'habitation occupées en France, estime M. Leroy-Beaulieu, il y en a probablement les $\frac{3}{5}$, sinon les $\frac{3}{4}$, qui sont possédées par l'occupant et qui n'ont jamais été l'objet d'un bail quelconque. De sorte qu'il est très difficile, très délicat, de passer d'un impôt de répartition établi, ne variant pas, à un impôt de quotité qui exige que toutes les maisons soient évaluées fréquemment au point de vue de leur valeur locative.

« Transformer des impôts de répartition en impôts de quotité, dit M. Leroy-Beaulieu, est une tâche excessivement délicate qui exige des conditions qu'on ne rencontre pas actuellement dans la nation française. Pour que cette œuvre pût s'accomplir sans soupçon d'arbitraire ni d'injustice, il faudrait une administration beaucoup plus stable et beaucoup plus indé-

pendante que celle dont nous jouissons : il faudrait des fonctionnaires qui fussent moins les serfs, sinon les esclaves, des coterie électorales ; il faudrait un peu d'apaisement dans les passions politiques. Cela viendra peut-être un jour ; mais on n'y est pas encore et on n'y marche qu'à pas lents, si toutefois l'on y marche. Vous figurez-vous, par exemple, en Corse des répartiteurs nommés soit par les Conseils municipaux, soit par le Conseil général, et soumis à l'influence des députés, vous figurez-vous ces répartiteurs, qui seraient nécessairement des hommes de parti, allant évaluer toutes les maisons et les taxer à leur gré ? Ne s'exposeraient-ils pas au soupçon de décharger leurs amis politiques et de surtaxer leurs ennemis ? Dans quel état le projet de M. Dauphin mettrait-il la Corse ? Et il y a la moitié des départements de France où la faiblesse de l'administration, les prépondérances électorales ont créé un état de choses qui se rapproche assez de la Corse. Ce n'est pas dans les temps plus ou moins agités qu'on entreprend des changements de ce genre ; il est étrange que M. Dauphin ne se soit pas aperçu des inconvénients politiques et administratifs de son projet, qui diviserait encore beaucoup plus la société française qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il est des moments où la règle de conduite doit être l'ancienne maxime *quieta non movere*, ne pas remuer ce qui est paisible (1). »

Le seul point à conserver du projet de réforme de M. Dauphin est la séparation de la taxe personnelle de trois journées de travail, de la taxe mobilière sur

(1) Leroÿ-Beaulieu, *Economiste Français*, année 1887.

la valeur locative de l'habitation, qui aujourd'hui ne forment qu'un seul impôt. Cette organisation est défectueuse et illogique, nous en avons vu les inconvénients dans une autre partie. C'est un reste de l'ancienne contribution mobilière imaginée en 1791, laquelle a perdu son caractère primitif ; il n'y a plus de raison pour que ces deux contributions soient unies et il est juste qu'on cherche à faire disparaître cette jonction quoique, pensons-nous, l'intérêt de cette mesure ne soit pas énorme.

En résumé donc, ce projet était en contradiction complète avec les enseignements de notre histoire, avec les faits, avec la nature des choses ; il eût jeté une perturbation profonde dans la société, sans présenter aucun avantage.

2° Projet Peytral.

Dans ce projet de transformation de la contribution personnelle-mobilière, déposé le 25 octobre 1898, l'auteur revenait aussi à la conception de la loi de 1791. Nous allons voir qu'il n'y frappait pas directement la valeur locative, mais qu'il partait de cette valeur pour établir par présomption le revenu du contribuable ; et c'est le revenu ainsi déterminé qu'il frappait de l'impôt.

Nous exposerons d'abord le système proposé par M. Peytral, ensuite nous en examinerons la portée et la valeur.

L'auteur commence par rappeler les défauts de notre contribution personnelle-mobilière et de l'impôt des portes et fenêtres, et il propose à leur place une nou-

velle contribution destinée à répartir plus équitablement la charge de l'impôt entre tous les contribuables, proportionnellement à leurs facultés ; il pense atteindre ce but en établissant un impôt sur le revenu.

« ART. 1^{er}. — Il est établi, à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, en remplacement des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, un impôt général sur le revenu. »

Puis il détermine le revenu imposable, il écarte le système de déclaration et de taxation et prend pour base du nouvel impôt les signes extérieurs qui paraissent déterminer avec le plus d'approximation le montant des revenus de chaque contribuable. Parmi ces signes extérieurs, la valeur locative de l'habitation est pour lui l'indice le plus sérieux ; elle constitue, dans son projet, l'élément le plus important de la détermination, et il comprend dans cette valeur locative, servant de base au calcul du revenu, non-seulement la valeur locative de l'habitation proprement dite, mais aussi celle des cours, jardins, parcs, pièces d'eau, bois et autres terrains qui en dépendent, lorsqu'ils sont utilisés pour le pur agrément.

D'autre part, il tient compte aussi bien des habitations secondaires que le contribuable a à sa disposition, que de son habitation habituelle et principale ; pourtant, il fait une distinction entre l'habitation principale et les habitations secondaires qui ne sont occupées que pendant une partie de l'année seulement, et, il ne compte que pour un tiers, le revenu correspondant à la valeur locative de ces dernières ; cette disposition, qui n'existe pas dans la législation actuelle, où l'impôt mobilier atteint sans distinction, à raison

de leur valeur locative intégrale, toutes les habitations meublées possédées par un même propriétaire, s'explique par le caractère de l'impôt projeté, dans l'assiette duquel la valeur locative n'est plus, comme pour la contribution mobilière, la base directe de l'imposition, mais seulement l'indice extérieur des facultés de l'occupant, facultés qui, dans le système du projet, correspondent aux dépenses plus ou moins grandes que comporte une habitation plus ou moins considérable ; or, dans le cas d'habitations multiples, bien des dépenses, et non des moins importantes, ne sont pas simultanément effectuées dans les diverses résidences ; elles cessent à Paris ou à la ville, quand elles sont faites à la campagne, et réciproquement.

Ne sont pas compris dans l'évaluation de la valeur locative de l'habitation personnelle les locaux exclusivement affectés au commerce, à l'industrie ou à l'exercice d'une profession ; les bâtiments servant aux exploitations rurales, les bureaux des fonctionnaires publics, non plus que les locaux ou terrains destinés à l'usage des élèves dans les écoles ou pensionnats, dit l'article 5. C'est qu'en effet, ces différents locaux ne servent pas, en général, à l'habitation de l'occupant et que, de plus, leur importance n'offre, la plupart du temps, aucune relation directe avec sa situation de fortune.

Les locaux servant à la fois à l'habitation personnelle et à l'exercice d'un commerce, industrie ou profession, n'entrent que pour la moitié de leur valeur dans l'évaluation de la valeur locative servant de base au calcul du revenu. Une déduction d'un cinquième est également opérée sur la valeur locative des locaux, y compris leurs dépendances, affectés gratuitement au

logement des fonctionnaires et des employés civils ou militaires dans les bâtiments appartenant à l'État, aux départements, aux communes et aux établissements publics. Cette disposition résulte du caractère de la loi nouvelle, qui cherche à connaître le revenu d'après le loyer ; or, il est certain que les locaux utilisés par ces fonctionnaires ont presque toujours une importance et une valeur plus considérables que ne le comporteraient normalement les facultés des occupants, sans compter qu'il n'est pas loisible aux intéressés de choisir une installation mieux en rapport avec leur position de fortune.

La valeur locative des locaux d'habitation et de leurs dépendances bâties ou non bâties, dit l'article 8, est déterminée au moyen de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées.

A défaut d'actes de location, ou lorsque ceux-ci ont été passés dans des conditions anormales, la valeur locative est déterminée par comparaison avec d'autres locaux, dont la valeur locative aura été régulièrement constatée ou sera notoirement connue, et, au besoin, par voie d'appréciation directe.

Pour les immeubles non bâtis, l'estimation ne peut être inférieure à celle des meilleures terres, labourables ou autres, de la commune.

Pour le calcul du revenu des personnes logées en garni, il n'est tenu compte que de la valeur de leur logement, évalué comme logement non meublé.

M. Peytral fixe ensuite les coefficients à appliquer, dans les diverses catégories de communes, aux diverses catégories de valeurs locatives d'habitation, pour obtenir le revenu correspondant. Et pour cela, il tient

compte des deux idées suivantes : que les loyers sont d'autant plus chers que les communes sont plus considérables ; donc, pour obtenir, par le loyer, le chiffre du revenu, il faudra le multiplier par un coefficient d'autant plus fort que la commune sera plus petite. Ainsi, un loyer de 400 francs sera multiplié par 6 dans une ville de 50.000 habitants, par 8 dans une commune de 1.000 habitants, par 5 seulement dans une grande ville.

La seconde idée, que nous avons déjà vue également, est que le loyer représente, dans le revenu total, une part plus considérable quand ce revenu est faible que quand il est élevé. Aussi, multipliera-t-on, dans une commune de 30.000 âmes, par 4 les loyers inférieurs à 200 francs, par 7 un loyer de 800 à 1.600 francs.

M. Peytral, tout en tenant compte de ces deux idées, a évité l'inconvénient attaché à un tarif comportant des degrés, à savoir qu'en passant d'un degré à l'autre on fait à des situations identiques un traitement parfois très inégal. Nous avons vu que M. Dauphin n'avait pas évité cette critique dans son projet.

Pour y obvier, M. Peytral n'applique pas le même coefficient pour toutes les valeurs du loyer, mais applique le coefficient par tranches. Ainsi, pour obtenir le revenu correspondant à un loyer de 12,000 fr. à Paris, il divisera ce loyer en cinq tranches; et on multipliera de la sorte :

Par 4	la fraction de ce loyer comprise entre 0 et 400.
Par 5	celle de ce loyer comprise entre 400 et 800
Par 6	— 800 et 1.600
Par 8	— 1.600 et 4.000
Par 10	la fraction de ce loyer supérieure à 4.000.

Le revenu ainsi calculé sera de 107.600 francs.

Si le loyer est de 12.100 francs, le revenu ressortira à 108.600 francs; on évite donc bien, par là, de créer un impôt trop différent entre des loyers peu différents.

Voici, d'ailleurs, le tableau indiquant les coefficients à appliquer aux valeurs locatives d'habitation pour obtenir le revenu imposable correspondant.

Pour l'application des coefficients, on devra tenir compte de la population municipale totale résultant du dernier décret de dénombrement. Si la ville a plus de 5.000 habitants, on aura à faire une distinction entre la banlieue et l'agglomération, afin de tenir compte de la différence de cherté des loyers qui existe, dans les communes importantes, entre la partie agglomérée et la partie non agglomérée. Un cas particulier se présente pour les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris, elles seront assimilées aux communes de 30.001 à 100.000 habitants, à cause des conditions économiques particulières dans lesquelles elles se trouvent.

Mais M. Peytral, pour la détermination du revenu, ne s'attache pas uniquement au loyer ; il sait que cet indice, tout précieux soit-il, donne souvent des renseignements erronés sur le degré de fortune des contribuables, aussi tient-il compte d'autres signes extérieurs encore.

Ce sont d'abord les domestiques ou personnes à gages qu'il fait entrer dans les bases du calcul du revenu imposable. Une fois le revenu obtenu d'après le loyer conformément au tableau précédent, on ajoutera à ce revenu un chiffre déterminé qui représentera les frais de gages et de nourriture des domestiques. Ce chiffre variera suivant qu'il sera applicable aux villes ou aux campagnes, suivant qu'il s'agira de domestiques du sexe masculin ou du sexe féminin, entre l'unique servante qu'emploie une famille de condition modeste et les servantes qui sont au service des familles de condition plus élevée.

Aux termes de l'article 11 du projet, la somme à

ajouter, à raison des domestiques, au revenu conclu du loyer, varie :

De 2.400 francs à Paris à 1.200 francs dans les communes de 5.000 habitants et au-dessous pour chaque domestique homme ;

De 1.600 francs à 400 francs, pour la première domestique femme ;

De 1.600 francs à 800 francs, pour chaque domestique femme employée en sus de la première.

Remarquons que le projet n'ajoute pas au revenu calculé d'après le loyer d'habitation, une majoration proportionnelle en raison du nombre des domestiques, mais une somme fixe représentant, selon les localités, les dépenses qu'entraîne l'emploi de domestiques. C'est pour éviter l'inconvénient suivant : le chiffre du loyer croissant beaucoup plus rapidement que le nombre des domestiques, l'application du taux de rehaussement au loyer aurait surchargé abusivement les grosses fortunes.

Ne seraient pas considérées comme domestiques, pour le calcul du revenu, les personnes employées habituellement pour les besoins d'une exploitation agricole ou pour l'exercice d'un commerce ou d'une industrie, les concierges des maisons de rapport, les nourrices, les hommes de troupe employés par les officiers de terre et de mer à leur service personnel, conformément aux règlements militaires.

Mais seraient considérés comme personnes à gages et par là seraient compris dans les éléments de la détermination du revenu, les précepteurs, institutrices, dames de compagnie, concierges, gouvernantes, maîtres d'hôtel, ainsi que les gardes, jardiniers, concierges, piqueurs et tous domestiques employés

d'une manière habituelle à l'entretien et à la surveillance des terrains utilisés pour le pur agrément, qu'ils soient ou non logés et nourris par celui qui les emploie, du moment qu'ils sont à son entière disposition, bien qu'ils ne soient pas affectés au service de l'habitation proprement dite.

Pour les domestiques et personnes à gages n'ayant pas dépassé l'âge de 16 ans, les sommes seront réduites de moitié.

Une autre manifestation de la richesse, dont le projet a tenu compte pour le calcul du revenu, consiste dans la possession de voitures, chevaux, automobiles et vélocipèdes munis d'une machine motrice. Les sommes à ajouter au revenu conclu du loyer d'habitation et du service de domesticité varieraient de :

2.000 francs à Paris à 400 francs dans les communes de 1.000 habitants et au-dessous, pour une voiture à quatre roues ;

De 1.000 francs à 200 francs, pour une voiture à deux roues ;

De 2.000 francs à 400 francs, pour un cheval, mule ou mulet ;

En ce qui concerne les voitures automobiles et les vélocipèdes à moteur mécanique, le tarif serait le même dans toutes les communes, à savoir :

3.000 francs, pour les voitures automobiles à quatre places et au dessus ;

1.200 francs, pour les voitures automobiles à moins de quatre places ;

500 francs, pour les vélocipèdes munis d'une machine motrice.

Ces sommes correspondent, pour les voitures, à

l'intérêt du prix d'achat, à l'amortissement et aux frais d'entretien, pour les chevaux, aux mêmes dépenses et aux frais de nourriture.

Les voitures, chevaux, etc., dont il doit être tenu compte dans la détermination du revenu, sont les seules voitures destinées au transport des personnes et les chevanx, mules ou mulets servant à atteler celles de ces voitures qui ne sont pas mues mécaniquement. Le chiffre est réduit des trois quarts pour les voitures, chevaux, etc., servant à l'agriculture ou à l'exercice d'une profession patentée.

Au revenu établi ainsi qu'il précède, on devra ajouter une majoration de 100 francs pour tout chien d'agrément ou servant à la chasse possédé en sus du nombre de deux. Cette disposition a pour but d'atteindre le revenu manifesté par la possession de meutes de chasse.

Une majoration égale à 20 % de la valeur vénale du bâtiment sera également ajoutée au revenu de tout possesseur d'un yacht de plaisance. Cette disposition ne devra être appliquée qu'aux bâtiments pontés ou demi-pontés, à voile ou à vapeur, consacrés d'une manière exclusive et permanente à la navigation de plaisance, et non aux embarcations qui ne sont pas de vrais yachts.

Après avoir ainsi déterminé le revenu, M. Peytral passe aux atténuations à accorder en raison des charges de famille ; cette mesure ne pouvait être omise dans un projet où l'évaluation du revenu est principalement basée sur le loyer d'habitation. Et il tient compte des charges de famille, non en faisant porter les atténuations sur les cotisations, mais en les appliquant directement au revenu ; de cette façon,

certaines revenus, qui eussent été imposés dans le premier système, pourront descendre au-dessous du minimum exempt d'impôt. Il est équitable, en effet, de ne pas traiter de la même manière, au point de vue de l'exemption, le contribuable sans charges de famille et celui auquel incombent de lourdes charges.

D'après l'article 16 du projet, on considérera comme donnant droit à une atténuation de revenu non seulement les enfants mineurs, légitimes ou reconnus, du contribuable, mais aussi les ascendants qui seront à sa charge.

Le revenu total du contribuable, tel qu'il résultera, le cas échéant, de la totalisation faite, au lieu de sa résidence habituelle et principale, des revenus déterminés dans ses diverses résidences sera diminué :

De 1 dixième, quand le nombre des enfants ou ascendants sera de 2 ;

De 2 dixièmes, quand ce nombre sera de 3 ;

De 3 dixièmes, quand il sera de 4 ;

De 4 dixièmes, quand il sera de 5 ou 6 ;

De 5 dixièmes, quand il sera de 7 ou plus.

Cette faveur sera accordée à tous les contribuables, quelle que soit l'importance de leur revenu ; néanmoins ces atténuations ne seront calculées que sur un revenu maximum variable suivant les localités.

Aux termes de l'article 17, les atténuations ne peuvent être calculées, quel que soit le revenu total du contribuable, que sur un revenu de maximum de :

20.000 francs à Paris ;

15.000 fr., dans les communes de 100.001 habitants et au-dessus ;

12.000 francs, dans les communes de 30.001 à 100.000 habitants ;

10.000 francs,	dans celles de 10.001 à 30.000 ;
8.000 — —	5.001 à 10.000 ;
7.000 — —	2.001 à 5.000 ;
6.000 — —	1.001 à 2.000 ;
5.000 — —	1.000 et au-dessous.

Ainsi donc, deux contribuables parisiens ayant chacun à leur charge sept enfants mineurs ou ascendants, et jouissant, l'un d'un revenu de 20.000 francs, l'autre d'un revenu de 30.000 francs, bénéficieront tous deux d'une atténuation de revenu de 10.000 francs, les 5 dixièmes de 20.000 francs, revenu maximum à considérer pour Paris.

L'auteur du projet estime qu'au-dessus des revenus ainsi fixés les contribuables ont une fortune suffisante pour supporter les charges de famille, et qu'ils n'ont plus besoin d'être protégés par la loi.

L'impôt général sur le revenu sera un impôt de quotité dont le taux sera fixé annuellement par la loi de finances. Pour l'application de ce taux, il sera déduit du revenu de tout contribuable une fraction qui sera exempte de tout droit, de telle sorte qu'une exemption complète sera assurée aux petits revenus. Puis le taux sera réduit de moitié pour une seconde fraction de revenu égale à la fraction non imposable, le surplus du revenu seul supportant le taux entier. Ainsi le taux réel de l'impôt n'atteindra son maximum que pour les revenus importants ; l'auteur du projet tenait à donner un caractère dégressif à son impôt sur le revenu.

Comment sera déterminée cette limite d'exemption, c'est-à-dire la fraction qui, dans le revenu de tout contribuable, sera exempte d'impôt ? Si le revenu devait être déterminé directement, il eût été

possible de fixer, au moins par groupes de communes de population sensiblement égale, un chiffre uniforme à partir duquel l'impôt n'aurait plus été dû. Mais il n'en est plus de même lorsque le revenu doit être déterminé principalement d'après le loyer. Le loyer d'habitation est en effet un élément dont la valeur varie considérablement de département à département, de commune à commune, suivant les conditions économiques particulières de la région et de la localité. Si l'on veut fixer d'après le loyer la limite d'exemption d'un impôt, il est indispensable que cette limite soit fixée individuellement pour chaque commune. Aussi M. Peytral propose-t-il que la fraction du revenu qui sera exempte d'impôt soit égale, dans chaque commune, au revenu correspondant au loyer non imposable fixé par le Conseil général, pour l'assiette de la taxe sur les loyers établie au profit des départements et des communes. Le minimum de loyer, dit l'article 39, est déterminé tous les ans, pour chaque commune, par le Conseil général, dans sa session du mois d'août, sur la proposition du Conseil municipal et après avis du Conseil d'arrondissement.

Remarquons que, pour l'application du taux de l'impôt, le projet ne fait aucune distinction entre les revenus provenant de la richesse acquise, et les revenus du travail. C'eût été d'ailleurs difficile dans un système d'impôt sur le revenu déterminé à l'aide de signes extérieurs qui permettent bien d'apprécier le revenu total d'un contribuable, mais qui ne fournissent aucune indication sur les sources d'où ce revenu est tiré, et encore moins sur l'importance du revenu tiré de chaque source particulière, lorsque le

revenu n'a pas une origine unique. Il est vrai d'ailleurs que la discrimination des revenus est moins nécessaire lorsque le revenu imposable est déterminé d'après des signes extérieurs, que lorsqu'il est déterminé par voie de constatation directe. En effet, à revenu égal, les propriétaires et les rentiers, c'est-à-dire les personnes jouissant de revenus permanents, dépenseront généralement plus pour leur loyer et leur train de maison, que les personnes ne disposant que de revenus temporaires dus à leur activité personnelle. Le revenu, dans le premier cas, peut être dépensé intégralement parce qu'il est perpétuel ; dans le second cas, au contraire, la prudence commande d'en affecter une partie à l'épargne.

L'impôt sera dû par tout habitant français ou étranger possédant en France une habitation meublée, ou d'autres signes extérieurs de revenu prévus par la loi. Il sera établi au nom du chef de famille ou de ménage à raison de ses revenus propres et de ceux des personnes qui habitent avec lui. Même règle à l'égard des cercles, sociétés, associations et communautés religieuses, pour qui l'imposition est établie pour l'ensemble de leur revenu imposable ; ces établissements étant représentés par leurs présidents, gérants, directeurs, chefs ou supérieurs.

Ce mode d'imposition a pour but d'empêcher que des personnes, disposant de revenus dont elles jouissent en commun, ne puissent bénéficier d'exemptions abusives ou échapper à l'application des taux plus élevés que supportent les fractions supérieures du revenu. Néanmoins, la division du revenu correspondant à une habitation meublée, occupée en commun par plusieurs chefs de famille ou de ménage,

sera effectuée entre les ayants droit, si cette habitation commune ne constitue pas leur unique habitation ; il y aura, en effet, intérêt dans ce cas à ajouter au revenu particulier de chaque chef de famille ou de ménage la part qui lui revient dans le revenu correspondant à l'habitation commune.

Ne sont pas imposables : les personnes dont le revenu total est inférieur au minimum exempt d'impôt ; les ambassadeurs et autres agents diplomatiques accrédités auprès de la République ; les consuls et autres agents consulaires des pays étrangers, sous la réserve que, dans ces pays, les agents diplomatiques et consulaires français soient exonérés, dans les mêmes conditions, des contributions ou taxes analogues.

Les contribuables seront tenus d'effectuer à la mairie de la commune où ils ont leur résidence habituelle et principale, certaines déclarations : ils devront déclarer le nombre de domestiques qu'ils ont à leur service, s'ils sont possesseurs de yachts de plaisance ; les autres éléments imposables, voitures, chevaux, mules et mulets, chiens, vélocipèdes, doivent déjà être déclarés, aux termes des lois qui régissent actuellement l'assiette des taxes assimilées. Ils devront faire connaître, le cas échéant, les autres communes où ils ont des habitations meublées à leur disposition. Enfin, pour jouir des atténuations de revenu, à raison des charges de famille, ils devront déclarer le nombre des ascendants et celui des enfants mineurs, légitimes ou reconnus, qui sont à leur charge.

Les déclarations ainsi prescrites devront être faites dans les deux mois à partir de la promulgation de la loi ; elles seront valables pour toute la durée des faits qui y auront donné lieu. En cas de changements de

nature à modifier le chiffre du revenu imposable, les déclarations devront être modifiées dans les trente jours qui suivent ces changements. En cas de déclaration tardive ou inexacte, les parties de revenu correspondant aux éléments d'appréciation dont la déclaration est prescrite seront majorées de moitié et doublées en cas de non-déclaration.

En ce qui concerne la constatation des éléments d'imposition et l'établissement des rôles, l'article 27 décide que les matrices de l'impôt général sur le revenu seront rédigées par le contrôleur des contributions directes de concert avec le maire et les répartiteurs, bien que l'impôt sur le revenu soit établi par voie de quotité; c'est que, par leurs connaissances locales ils peuvent aider, de la manière la plus efficace, les agents de l'administration dans la recherche des éléments variés dont il devra être tenu compte pour la formation des matrices de rôles.

En cas de contestations entre le contrôleur et le maire et les répartiteurs, il est statué sur le rapport du directeur, par arrêté du préfet, sauf référé au Ministre des finances, si la décision est contraire aux propositions du directeur et sans préjudice du droit de réclamation ultérieure de la part des contribuables.

Lorsque les répartiteurs refuseront de prêter leur concours pour la rédaction des états-matrices, il appartiendra au préfet d'arrêter d'office les bases des rôles d'après les renseignements fournis par l'administration des contributions directes.

Nous savons que, dans la pensée de l'auteur, l'impôt sur le revenu qu'il propose remplacerait celui des portes et fenêtres et la contribution mobilière.

Il fallait donc prendre des mesures pour permettre

aux départements et aux communes de retrouver les ressources qui leur étaient fournies par les centimes additionnels portant sur les deux contributions supprimées. Au lieu de substituer purement et simplement, pour le calcul des centimes départementaux et communaux, le montant de l'impôt sur le revenu au principal des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, M. Peytral établit une taxe d'habitation pour fournir aux départements et aux communes les ressources dont elles ont besoin ; il a pensé, en effet que, dans la majorité des communes rurales, le montant de l'impôt sur le revenu serait notablement inférieur au principal des deux contributions supprimées, et que la part que ces deux contributions prenaient dans le produit des centimes communaux serait reportée presque intégralement sur les autres, c'est-à-dire principalement sur les propriétaires fonciers et les patentables. En outre, le système opposé aurait eu le grave inconvénient de dispenser de toute participation aux charges locales les habitations secondaires, souvent les plus importantes de la commune, que possèdent, en sus de leur habitation urbaine, les contribuables les plus favorisés de la fortune.

Du moment qu'il devait, pour ces raisons, établir une taxe sur les loyers pour les communes, il a établi le même système pour les départements afin de dégager l'impôt général sur le revenu de tous centimes additionnels.

Chaque année, le Conseil général devra donc fixer, pour chaque commune, sur la proposition du Conseil municipal et après avis du Conseil d'arrondissement, le chiffre à partir duquel les loyers seront non

imposables ; il pourra fixer un chiffre différent pour la partie agglomérée de la commune et pour la partie non agglomérée.

Nous avons vu précédemment que ce minimum jouait un rôle dans l'application du taux de l'impôt ; que, de tout revenu, on déduisait une fraction égale à ce minimum, qu'on exemptait d'impôt : que pour une seconde fraction semblable, le taux était réduit de moitié et que le taux entier de l'impôt ne s'appliquait qu'au surplus du revenu.

Les valeurs locatives matricielles, d'après lesquelles le principal destiné à servir de base à l'application des centimes doit être calculé, seront déterminées par les répartiteurs, de concert avec le contrôleur des contributions directes, qui, pour cela, déduiront des valeurs locatives réelles de l'habitation de chaque contribuable le minimum de loyer non imposable fixé par le Conseil général.

Au montant des centimes départementaux et communaux appliqués au principal non imposable de la taxe sur les loyers, seront ajoutés trois centimes pour non-valeurs ; il sera ajouté, en outre, ainsi qu'il est de règle en matière d'impositions communales, au produit des centimes communaux, trois centimes pour frais de perception.

M. Peytral se demande ce que pourra rapporter son nouvel impôt : le produit des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres était de 152.857.460 francs en 1899, centimes pour non-valeurs sur les impositions départementales et communales, frais de perception des impositions communales et frais de confection des rôles spéciaux non compris.

Or, d'après une statistique dressée pour 1896 par l'administration des contributions directes, le revenu correspondant aux valeurs locatives d'habitations s'élèverait pour l'ensemble de la France à la somme de 7.832.228.076 francs. Ce revenu s'accroîtrait de : 707.476.400 francs à raison des domestiques ; 402.686.325 francs à raison des chevaux et des voitures ; 5.100.000 francs à raison des chiens de chasse ou d'agrément et des yachts de plaisance ; ce qui le porterait à 8.947.490.801 francs, d'où il faut déduire une somme de 536.849.448 francs en raison des atténuations à faire subir au revenu des contribuables ayant des charges de famille : ce chiffre est fourni par le dénombrement de la population qui fournit des données précises sur les familles ayant 2, 3, 4, 5, 6, ou 7 enfants et plus.

Le chiffre du revenu imposable se trouvait ainsi fixé à 8.410.641.353 francs, sur lequel une fraction de 1.917.535.640 francs ne serait pas imposable, une autre de 1.132.359.684 francs ne serait passible que du demi-droit, le droit entier n'étant prélevé que sur 5.360.746.029 francs.

Au taux de 2 fr. 50 % fixé par le projet, le nouvel impôt rapporterait donc 148.173.146 francs ou du moins il aurait rapporté cette somme en 1896, année où a été dressée la statistique ; mais M. Peytral estime que le revenu ci-dessus est inférieur au revenu qui serait imposable en 1899 : aussi majore-t-il de 4 % ce chiffre, car, d'après lui, c'est dans cette proportion que les valeurs locatives d'habitations progressent habituellement en l'espace de trois ans.

Et le revenu imposable, ainsi majoré, ressortirait aux chiffres ci-après :

Fraction non imposable, 1.994.237.065 fr.

Fraction passible du demi-droit, 1.177.654.071 fr.

Fraction passible du droit entier, 5.575.175.870 fr.

Et le produit de l'impôt, au taux de 2 fr. 50 %, s'élèverait dans ces conditions à 154.100.070 francs.

Le remplacement des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres par l'impôt sur le revenu rapportera donc 2 millions de plus que les deux impôts abolis, tout en diminuant dans une proportion considérable la charge des petites communes rurales, le dégrèvement devant dépasser 12 millions dans les 33.514 communes de 2.000 habitants et au-dessous.

Par contre la ville de Paris subirait une augmentation de 10.591.122 francs, les communes de 200.000 âmes et au-dessus, une augmentation de 1.070.071 francs.

Voilà le projet, qu'en penser ?

La caractéristique du projet est l'évaluation du revenu des contribuables d'après la valeur locative d'habitation et d'après certains signes extérieurs qui sont pour lui une manifestation de la richesse.

Comme M. Dauphin dans le projet précédemment étudié, M. Peytral établit une prétendue échelle de correspondances des revenus avec les loyers ; il multiplie, pour déterminer le revenu, la valeur locative par un coefficient variant de 4 à 10 suivant la population des communes et suivant la cherté du loyer.

Nous avons vu combien il était erroné de dire que dans la classe riche on met une moindre proportion de son revenu à son loyer que dans la classe ouvrière. Ainsi à Paris, on peut se rendre compte que la proportion de revenu que les diverses catégories de la

population consacrent au loyer est à peu près constante, réserve faite de quelques exceptions de prodiges et d'avares ; cette proportion est, en général, du septième au huitième du revenu : elle se confirme notamment pour les classes opulentes si l'on tient compte des résidences multiples ; parfois, même, elle monte dans cette catégorie élevée au sixième du revenu. L'ampleur et l'élégance de l'habitation de ville et de campagne, nous le répétons, sont le principal luxe des gens aisés et des gens riches. Aussi M. Peytral commet une grave erreur en s'arrêtant au coefficient 4 pour Paris pour les petits loyers, et en allant jusqu'au coefficient 10 pour les plus grands, d'autant plus qu'il relève encore ce chiffre d'après le nombre des domestiques, des chevaux et voitures, des automobiles, yachts, etc....; c'est une erreur en moins quand il s'agit des petits loyers, et en plus quand il s'agit des grands.

Un exemple : à Paris, près de la moitié des logements d'habitation, soit 413.450 sur 862.879, est inférieure à 300 francs, et plus du quart, soit 205.445, est moindre de 200 francs. Or, les salaires des moindres manœuvres sont rarement inférieurs à 5 francs par jour et la plupart des ouvriers de métiers gagnent entre 7 et 8 francs, ce qui représente un revenu de 1.800 francs pour les premiers et de 2.900 francs pour les seconds : en mettant à leur loyer entre 200 et 400 francs comme le montrent les statistiques, ils ne mettent donc que le septième de leur revenu.

Et dans la classe riche la même proportion du revenu est consacrée au loyer, surtout en tenant compte des diverses résidences : une personne ayant 70.000 livres de rentes mettra presque toujours

10.000 francs à son loyer ; elle aura à Paris un loyer de 8.000 francs, à la campagne un loyer de deux, trois ou quatre mille, peut-être davantage.

L'idée que la classe pauvre met plus à son loyer que la classe riche n'est donc pas exacte.

Que penser maintenant du régime qu'on devrait appliquer d'après le projet ? Voici une personne ayant à Paris un loyer de 4.500 francs et à la campagne un loyer de 2.000 francs ; en plus, elle a à son service un domestique homme, une cuisinière et une femme de chambre : d'après l'évaluation du projet, elle aurait un revenu de 43.550 francs ; c'est là une exagération certaine, et on peut dire que la plupart des gens vivant dans ces conditions, bien loin d'avoir 43.550 francs de revenu, n'en ont qu'une trentaine de mille.

De sorte que, d'après le projet, cette personne, taxée sur un revenu présumé de 43.550 fr., aurait à payer 1.010 francs (2.100 francs de revenu minimum non imposable, 2.100 francs taxés à 1 fr. 25, et le surplus, soit 39.350 francs, supportant le taux entier) : et il s'agit ici du principal seulement qui devrait être à peu près doublé en ce qui concerne les grandes villes ; soit, dans notre cas, un impôt de 2.000 francs, alors qu'en réalité cette personne ne doit jouir que d'un revenu de 30.000 francs et ne devrait payer que 670 francs en principal et 1.300 francs, centimes additionnels compris.

Le cumul même des résidences est un autre défaut du projet : telle personne ayant un loyer de 4.500 fr. à Paris et possédant en outre une maison de campagne d'une valeur locative de 3.000 francs, si elle a deux domestiques femmes et un domestique homme,

sera taxée pour 46.883 francs de revenu, alors que telle autre personne qui a le même nombre de domestiques, le même loyer à Paris, mais qui, au lieu de posséder une maison de campagne, la loue pour la saison; deux ou trois mois, aux bains de mer ou aux eaux, pour le même prix ou même pour un prix supérieur, ne sera imposée que pour un revenu de 37.400 francs; cependant cette seconde personne est, au point de vue du revenu réel ou de la dépense, exactement dans les mêmes conditions que la précédente; mais, par ce fait qu'elle est locataire, pour la saison, de la maison de campagne, au lieu d'en être propriétaire, elle sera imposée pour un revenu moindre de 10.000 francs. Est-il admissible que le simple fait d'être locataire au lieu d'être propriétaire fasse descendre de 10.000 francs l'évaluation du revenu?

Et il est impossible de faire entrer en ligne de compte, pour l'établissement du revenu imposable, les résidences louées pour la saison aussi bien que les résidences habitées par le propriétaire. Comment imposer une personne qui loue une maison pour un mois à Trouville ou à Dieppe, une autre maison pour un autre mois à Aix, à Luchon ou à Vichy, et une troisième pour un autre mois à Nice ou à Cannes? Parce que chacune de ces locations, qui peut être très importante, n'aura qu'une durée d'un mois, quoique les trois réunies aient une durée de trois mois, échappera-t-elle à l'impôt? En supposant qu'elle n'y échappe pas, comment alors pourra-t-on frapper les contribuables qui vont s'installer une partie de la saison dans de grands hôtels, où ils font une dépense beaucoup plus forte que ne le comporterait la location ou la possession d'une maison de campagne?

Ceux-là certainement échapperont à l'impôt : parce qu'ils voyagent luxueusement, au lieu d'être sédentaires dans une maison de campagne louée à l'année ou possédée en toute propriété, ils seront censés avoir 10.000 fr. de moins de revenu que les autres ! A plus forte raison, celui qui, pour être à l'abri absolument de toute mauvaise chance, au lieu de louer une maison à Nice en louera une à San Remo, ou au lieu d'une à Boulogne en louera une à Ostende, échappera de ce chef à l'impôt sur le revenu.

L'impôt sur le revenu, évalué arbitrairement d'après des coefficients variables du loyer, aurait une autre conséquence, c'est le déclassement des habitations. Prenons le cas de ce contribuable ayant à Paris un loyer de 4.500 francs et à la campagne un loyer de 2.000 francs, avec trois domestiques dont un homme. L'impôt qu'il supportera en principal, d'après ce que propose M. Peytral, sera de $2\frac{1}{2}\%$ de son revenu, mais il convient d'ajouter les centimes additionnels locaux, de sorte que le taux ne sera pas moindre de $4\frac{1}{2}\%$: cela ferait donc pour les 43.550 francs de revenu présumé une taxe de près de 2.000 francs. En outre, les contribuables à Paris auront à payer un impôt locatif de 2% (1) du loyer pour remplacer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ; il y aura là encore une surcharge d'une centaine de francs, de sorte que le contribuable ayant un ensemble de loyers, ville et campagne, de 6.500 fr. paierait près de 30% du montant de ce loyer : et si, au lieu d'être locataire, il est propriétaire, il aura en plus à acquit-

(1) Loi du 31 déc. 1900 établissant une taxe de 1% sur la valeur locative et $1,066,6\%$ pour l'enlèvement des ordures ménagères.

ter l'impôt foncier, puis la surtaxe municipale spéciale sur les propriétés pour remplacer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, de sorte que pour ses deux propriétés; d'une valeur locative d'ensemble 6.500 francs, il aura à acquitter dans la plupart des cas environ 3.160 francs d'imposition, soit près de 50 % du loyer.

Qu'arrivera-t-il? C'est que la propriété bâtie sera profondément atteinte, elle perdra beaucoup de sa valeur, et se trouvera promptement en pleine crise comme la propriété immobilière rurale. Il se produira inmanquablement le déclassement des habitations. C'est le même phénomène naturel qui s'est produit il y a quelques années, lorsqu'on a remanié les tarifs des chemins de fer pour les voyageurs : en diminuant considérablement les prix des troisièmes classes, beaucoup moins celui des secondes et moins encore celui des premières, il s'est produit un déclassement : des gens qui prenaient des premières ont pris les secondes classes, et des gens qui prenaient les secondes ont pris les troisièmes classes; tous les rapports des compagnies ont témoigné de ce phénomène.

Avec une proportion aussi forte de l'impôt au loyer, le déclassement des habitations sera inévitable, le contribuable étant trop intéressé à réduire l'importance de son loyer. Quand l'impôt sur les loyers est seulement de 10 ou 12 % de la valeur locative, la généralité des contribuables le supportent, sans que l'idée leur vienne de modifier leurs habitudes au point de vue de l'habitation et de restreindre celle-ci. Mais avec l'impôt proposé par ce projet, cumulé avec les droits de remplacement des droits sur les bois-

sons hygiéniques, les loyers d'une certaine élévation paieraient des taxes allant à 30 %, et davantage encore, dans le cas d'un propriétaire habitant sa maison, de la valeur locative. En ce cas, il est clair que l'on sera bien tenté de restreindre son loyer.

« Pour peu qu'une impression qui sera générale au même moment, dit M. Leroy-Beaulieu, se traduise en mode, ce qui est possible, cette restriction de l'habitation deviendra universelle. Si l'on considère que l'impôt de M. Peytral, combiné avec les taxes de remplacement des droits d'octroi, double ou triple l'impôt assis sur les loyers pour tous ceux qui sont un peu élevés, la tentation au déclassement deviendra quasi irrésistible. Ajoutez l'influence des nouveaux moyens de transport qui offriront des habitations à meilleur marché et l'effondrement de la propriété dans les grandes villes est certain. La mode d'ailleurs peut y aider. Rien ne serait plus simple aux gens aisés ou riches, pour peu qu'on les y incite trop, que de réduire leur habitation à ce qui est nécessaire pour le confortable journalier, et donner des fêtes dans des locaux disposés *ad hoc* et loués à la soirée et de donner également des dîners dans les restaurants. Déjà, on saisit quelques symptômes de cette mode; on a vu des propriétaires de maisons à loyer construire dans leurs immeubles une salle de fête pour leurs locataires, ce qui permettrait à ceux-ci d'avoir des salons moins vastes; de même, il s'est créé dans le quartier des Champs-Élysées des salles que même les personnes les plus riches se sont mises à louer pour les bals, trouvant qu'elles évitent ainsi des tracas et des ennuis. Si ces habitudes se répandent et qu'on y joigne celle de donner des dîners au

restaurant, c'en sera fait des grands et même des moyens appartements » (1).

Donc il arrivera que l'habitation trop taxée se restreindra, le mouvement de construction dans les villes se ralentira. L'on se trouve déjà en présence d'une menace de crise immobilière dans les villes, particulièrement à Paris, le nombre des vacances dans les maisons tend à s'étendre; les quantités de maisons neuves construites dans la périphérie de Paris ne trouvent que difficilement des locataires et ceux-ci ne s'y portent qu'en délaissant les maisons du centre. Le prix des loyers tend à baisser : dans nombre de cas, surtout quand il s'agit des anciens quartiers, la baisse est de 15 à 20 p. %. Si l'on vient encore frapper de taxes énormes l'habitation, on rendra inévitable et profonde cette crise immobilière qui couve.

D'autre part, cet impôt aura une répercussion : les riches seront frappés durement, certes, mais ils se restreindront, sinon tous, du moins une grande partie; ils réduiront l'objet surtaxé, et ce seront ceux qui fabriquaient cet objet, ce seront les maçons, menuisiers, charpentiers, couvreurs, toute l'industrie du bâtiment, qui se trouveront atteints.

Le résultat sera donc le déclassement des habitations, le délaissement des résidences de plaisance, la restriction des industries somptuaires. Que gagnera l'État à déprécier ainsi la richesse immobilière des villes, à faire disparaître les propriétés de plaisance dans les campagnes et restreindre les industries somptuaires? La richesse immobilière bâtie frappée de la sorte, en supposant qu'elle rende un peu plus

(1) Leroy-Beaulieu : *Économiste français*, année 1898.

aux taxes sur les loyers, donnera bien moins aux droits d'enregistrement.

L'impôt projeté est donc mauvais en soi, toutes ces échelles variables de correspondance des loyers avec le revenu sont arbitraires et fantaisistes. Ces progressions ne reposent sur aucune base sérieuse. Que dans les villes à octroi on ait accordé quelques immunités aux tout petits loyers, cela peut se soutenir, cela pouvait surtout se soutenir en raison de l'élévation des droits d'octroi; avec la très grande réduction de ceux-ci qui a été effectuée, cette raison a perdu beaucoup de valeur. En tout cas, si c'est là un expédient auquel on peut consentir dans ces villes à octroi, et dans les limites étroites qu'a déterminées l'arrêt du Conseil d'État de juillet 1876, autorisant la détaxe à Paris des petits loyers, mais non la surtaxe des autres, on ne peut jamais admettre des taxes sur les loyers ou à raison des loyers allant, toutes réunies, à 30 %, et quelquefois plus, du montant de ceux-ci.

Il ne suffit pas que l'ensemble des impôts d'un pays soit modéré, il faut que chaque taxe particulière et que la totalité des taxes sur un objet déterminé, ici le loyer, comportent une certaine modération; sinon, il se produit des effets économiques et sociaux profondément perturbateurs. Ainsi, pas de progression, pas de coefficients arbitraires; la simple et uniforme proportionnalité. Il faut renoncer à introduire l'impôt général sur le revenu, aussi bien sous la forme présentée par ce projet que sous toute autre. Il faut que nos impôts restent, conformément à l'esprit de la Révolution, des impôts réels et ne deviennent en aucun cas des impôts personnels.

Est-il possible d'admettre ce pouvoir exorbitant attribué à la loi de finances, de fixer et par suite de modifier annuellement le taux de l'impôt ? Comment pouvoir se flatter que le Parlement sera jamais de force à résister à la tentation de combler le gouffre béant d'un déficit budgétaire périodique, lorsqu'il lui suffira, pour ce faire, d'un simple vote de relèvement du taux de l'impôt ? Cela seul suffirait à faire rejeter ce projet d'impôt.

Que dire aussi de cette contradiction qu'il contient ? l'auteur commence par supprimer la contribution mobilière dont il énumère les défauts ; puis, sans craindre de se mettre en contradiction avec ses prémisses, il propose, au profit des budgets départementaux et communaux, le rétablissement de cette même contribution mobilière, dont il n'avait pas assez d'expressions pour relever tous les vices en tant qu'impôt d'État. De sorte qu'en dernière analyse, il est permis de se demander ce que gagneraient à cette réforme les contribuables, sinon une augmentation de charges.

Enfin d'après le projet de M. Peytral, le régime de la quotité serait substitué au régime de la répartition dont nous jouissons actuellement. Nous avons dit ce que nous pensions de ce changement, lorsque nous avons étudié le projet de M. Dauphin, où nous avons montré le défaut de fixité de l'impôt de quotité.

Cet impôt, d'ailleurs, serait un impôt de superposition, bien qu'étant basé sur le même principe que celui de 1791 ; à l'origine, la mobilière n'était pas un impôt de superposition, c'était simplement un impôt sur le revenu mobilier, le revenu foncier étant saisi par l'impôt foncier, le revenu industriel et commer-

cial par la patente, et le revenu mobilier réputé intangible, par les signes extérieurs, c'est-à-dire par la contribution mobilière. Il n'existait pas alors, à côté de la mobilière, d'autres impôts qui eussent pour objet de frapper des revenus mobiliers, la contribution mobilière n'atteignait que les revenus mobiliers, et quand un propriétaire possédait à côté de son revenu mobilier un revenu foncier, on déduisait l'impôt foncier de la contribution mobilière, pour être sûr de frapper ce contribuable au total de ses revenus mobiliers. Dans le projet de M. Peytral rien de semblable, on ne déduit nullement l'impôt foncier du revenu; puis une loi du 29 juin 1872 a établi une taxe sur les valeurs mobilières de sorte, que l'impôt sur le revenu proposé serait un véritable impôt de superposition.

En résumé, ce projet est atteint d'un vice originel, son principe même de l'impôt, qui le rend foncièrement mauvais, et le résultat de son application serait déplorable : crise immobilière dans les villes, délaissement des habitations de plaisance dans les campagnes, restriction des industries somptuaires.

3° Projet Caillaux.

Le 12 avril 1900, M. Caillaux déposait un projet de réforme dont l'article 1^{er} portait : « Il est établi un impôt général sur le revenu. Les contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres sont et demeurent supprimées. »

Et pour évaluer ce revenu qu'il voulait frapper, il

établissait pour certaines communes un système analogue aux précédents.

Il créait donc un impôt sur le revenu; pour asseoir son impôt, il avait à choisir entre trois systèmes : la déclaration du revenu faite par les contribuables, la taxation d'office, les présomptions légales déduites des signes extérieurs.

Le projet ne crut pouvoir appliquer ni l'un ni l'autre de ces trois systèmes d'une façon exclusive. Au système de la déclaration obligatoire, en effet, on aurait objecté qu'il est inconciliable avec les mœurs et le génie de notre race. Les cultivateurs, les commerçants, les industriels se révolteraient si on exigeait d'eux des déclarations obligatoires de leur revenu, dont la vérification impliquerait la présentation des livres de commerce, des recherches dans la comptabilité personnelle, des investigations à domicile. De plus, la déclaration annuelle des revenus est chose fort compliquée, il est parfois malaisé pour le petit industriel, pour le petit commerçant, pour l'agriculteur d'évaluer chaque année ses bénéfices, alors que les profits sont à longue échéance.

Le système de la taxation d'office doit aussi être repoussé s'il implique une ingérence abusive dans les affaires ou dans les fortunes privées. Mais il sera admissible, dit le projet, s'il autorise simplement l'administration à apprécier, à l'aide des renseignements qu'elle possède et des documents légalement parvenus à sa connaissance, la situation de chaque contribuable. Or, précisément, les agents du fisc auront les moyens d'évaluer assez approximativement les revenus des contribuables n'ayant que des ressources à la fois modestes et apparentes. Mais ces agents

n'auront plus les moyens nécessaires pour apprécier les ressources de ceux dont la fortune consiste non plus en valeurs immobilières, mais en titres mobiliers. Le système de la taxation d'office ne peut donc pas servir de mode d'assiette exclusif pour un impôt sur le revenu.

De sorte que le projet en vient au régime des signes extérieurs. Mais il ne l'applique que dans les villes seulement, où on peut arriver facilement, à l'aide des loyers, en leur appliquant des coefficients variables, à mesurer approximativement les facultés contributives des citoyens.

Et dans les communes de faible population, où le revenu du fermier, du petit propriétaire, du commerçant peut être aisément discerné, l'administration déterminera, après avis des autorités locales, le revenu imposable de chaque contribuable.

Ainsi donc, il y a lieu de distinguer deux cas :

1° Ou bien une commune compte une population inférieure à 5.000 habitants, l'appréciation des revenus n'y rencontrera pas de sérieuses difficultés, et les agents de l'État auront à évaluer les revenus impossibles en s'entourant de tous les éléments d'information qu'ils pourront rassembler ; 2° ou bien la population de la commune dépassera 5.000 habitants, et alors le revenu des contribuables sera calculé en raison de la valeur locative de leur habitation.

Cependant ces règles ne sont pas absolues, il pourra arriver que, dans une commune de moins de 5.000 habitants, l'appréciation directe des revenus rencontre des difficultés particulières. En ce cas, le préfet pourra, sur la proposition du Directeur des contributions directes, ordonner exceptionnellement

l'institution d'un tarif des coefficients à appliquer aux loyers.

En sens inverse, si, dans une commune de population supérieure à 5.000 habitants, les renseignements recueillis par les agents de l'État prouvent que le revenu d'un contribuable est supérieur à celui obtenu par l'application du coefficient au loyer, ce revenu pourra être taxé directement.

C'est ce qui résulte de l'article 5, qui porte :

Le contrôleur des contributions directes, assisté du maire et des répartiteurs, dresse pour chaque commune, avec le concours du percepteur, la liste des personnes qui doivent être assujetties à l'impôt sur le revenu ; à l'aide des renseignements qu'il recueille dans la commune et de ceux que lui fournit le receveur de l'enregistrement, il évalue le revenu imposable de chaque contribuable.

Dans les communes dont la population totale dépasse 5.000 habitants, et dans celles des autres communes qui sont désignées par le préfet, sur la proposition du Directeur des contributions directes, le revenu imposable est apprécié, en outre, au moyen des valeurs locatives d'habitation.

Le revenu obtenu au moyen des valeurs locatives d'habitation de chaque contribuable constitue le revenu imposable du contribuable, à moins que ce revenu n'ait été évalué directement à un chiffre supérieur à l'aide des renseignements recueillis comme il est dit au premier paragraphe du présent article.

Pour apprécier le revenu imposable au moyen des valeurs locatives, le contrôleur devra dresser pour chaque commune un tarif des coefficients à appliquer aux valeurs locatives d'habitation.

Ce tarif devra être établi dans la forme ci-après :

Fraction de la valeur locale	COMMUNES DE					PARIS	Coefficients minimum à appliquer
	2.000 HABITANTS et au-dessous	2.001 à 5.000 HABITANTS	5.001 à 10.000 HABITANTS	10.001 à 30.000 HABITANTS	30.001 HABITANTS et au-dessus		
comprise entre	0 et 100	0 et 200	0 et 300	0 et 400	0 et 500	0 et 750	5
	100 et 200	200 et 400	300 et 600	400 et 800	500 et 1.000	750 et 1.500	6
	200 et 400	400 et 800	600 et 1.200	800 et 1.600	1.000 et 2.000	1.500 et 3.000	7
	400 et 1.000	800 et 2.000	1.200 et 3.000	1.600 et 4.000	2.000 et 3.000	3.000 et 7.500	8
Supérieure à	1.000	2.000	3.000	4.000	5.000	7.500	9

Le tarif établi par le contrôleur devra être communiqué au Conseil municipal; il sera arrêté par le Préfet sur les propositions du Directeur des Contributions directes. Si le Préfet n'adopte pas les propositions du Directeur, il en sera référé au Ministre des Finances, qui statuera définitivement.

La valeur locative d'habitation servant de base au calcul du revenu imposable comprendra non-seulement la valeur locative de l'habitation proprement dite, mais encore ses annexes, ainsi que les jardins, pièces d'eau, parcs et autres terrains de pur agrément dépendant de l'habitation, qu'ils y soient attenants ou non; on devrait également faire entrer en ligne de compte, pour le calcul du revenu, les diverses habitations que le contribuable a à sa disposition; mais les habitations autres que celle de la résidence principale et habituelle, lorsqu'elles ne sont occupées que pendant une partie de l'année, ne sont comptées que pour le tiers du revenu correspondant à leur valeur locative, ce revenu étant d'ailleurs déterminé d'après le tarif de la commune où chacune de ces habitations est située, ou, à défaut de tarif spécial à la commune, d'après le tarif minimum prévu.

Donc, pour obtenir le revenu, on devra multiplier les valeurs locatives ainsi déterminées par les coefficients fixés par le contrôleur des contributions directes, coefficients qui ne pourront jamais être fixés au-dessous de 5 pour la première fraction désignée dans le tableau précédent, de 6 pour la seconde, de 7 pour la troisième, de 8 pour la quatrième et de 9 pour la dernière.

Le tarif devra toujours comprendre cinq coefficients correspondant aux cinq fractions suivant lesquelles les valeurs locatives sont divisées, sans que

le fractionnement des valeurs locatives puisse être modifié.

Si l'on adopte, par exemple, pour une ville de 10.001 à 30.000 âmes, les coefficients 7, 8, 9, 10 et 12, ces coefficients devront être respectivement appliqués aux fractions des valeurs locatives comprises entre 0 et 400 francs, 400 francs et 800 francs, 800 francs et 1.600 francs, 1.600 francs et 4.000 francs ou supérieures à 4.000 francs.

L'application des coefficients doit être effectuée d'après le chiffre de la population totale, en ce qui concerne les habitations situées dans l'agglomération, et d'après le chiffre de la population non agglomérée, en ce qui concerne celles qui sont situées dans la banlieue.

De même que toute latitude n'est pas laissée aux contrôleurs des Contributions directes pour la formation du tarif, de crainte que, manquant de renseignements suffisants, ils n'évaluent les revenus à des chiffres inférieurs à la réalité, et que, par suite, les intérêts du Trésor ne soient compromis, de même on peut appréhender que les agents du fisc, soit en procédant à des taxations d'office, soit en utilisant les signes extérieurs, ne parviennent à des évaluations excessives; aussi, le projet laisse-t-il aux contribuables surtaxés toute liberté pour réclamer et pour produire, devant le tribunal de droit commun en matière de contributions directes, la preuve que son revenu réel est inférieur à celui qui lui est attribué. Ce droit, pourtant, cesserait si, exceptionnellement, il avait été fait usage, dans une commune, des coefficients minima.

Le taux de l'impôt serait de 4 % du revenu imposable. Mais le projet tient compte des charges de

famille; il déduit du revenu imposable des contribuables chargés de famille une somme uniforme par tête d'enfant ou d'ascendant, la somme variant, d'ailleurs, suivant la catégorie à laquelle appartient la commune où ils ont leur résidence. « Pour l'application du taux de l'impôt, dit l'article 4, il est déduit du revenu imposable, pour chacun des enfants mineurs et pour chacun des ascendants à la charge des contribuables, une somme de :

100 francs dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous;
120 francs dans celles de 2.001 à 5.000 habitants;
140 — de 5.001 à 10.000 —
160 — de 10.001 à 30.000 —
200 — de 30.001 et au-dessus;
250 à Paris. »

Avec ce système, la déduction est relativement beaucoup plus importante pour les contribuables peu aisés que pour les contribuables riches.

Le projet exempté, en outre, de tout impôt, les contribuables dont le revenu est inférieur à un chiffre variant de 1.000 à 2.500 francs, suivant la population de la commune; puis il accorde aux contribuables des catégories inférieures des atténuations graduées. Dans ce but, le taux de l'impôt n'est pas appliqué pleinement pour tout le revenu; il est réduit, à l'égard de tous les contribuables (art. 4), à :

0,50 % pour la fraction de revenu ne dépassant pas le chiffre à partir duquel commence, dans la commune, l'obligation de payer l'impôt;

1,50 % pour une seconde fraction égale à la première;

3 % pour une troisième fraction égale aux deux fractions précédentes.

Ainsi, dans une commune de 2.000 habitants et au-dessous, où l'obligation de payer l'impôt commence à 1.000 francs de revenu, un contribuable ayant 5.000 francs de revenu paiera au taux suivant :

A 0,50 % sur les premiers 1.000 francs ; à 1,50 % sur la tranche de 1.000 à 2.000 ; à 3 %, de 2.000 à 4.000 ; à 4 %, de 4.000 à 5.000. Pour ce contribuable, le taux de l'impôt sera donc de 2.40 %.

Dans un projet où la taxation d'office des revenus existe, une question importante est celle des réclamations. Elle est réglée ici par l'article 7, qui porte que les réclamations devront être présentées, instruites et jugées suivant les règles admises en matière de contributions directes. Le projet ajoute que le contribuable qui se croira surtaxé, c'est-à-dire qui contestera le chiffre de revenu qui lui a été attribué, sera dans l'obligation de justifier sa réclamation en faisant connaître distinctement, par nature, chacun de ses revenus bruts et le montant des charges susceptibles d'être admises en déduction.

Nous n'entrerons pas dans le détail des reproches qu'on peut adresser à la partie de la nouvelle taxe qui sera impôt sur le revenu par taxation. Quant à l'autre partie de la taxe, celle qui frappe le revenu présumé d'après la valeur locative, on peut lui attribuer une partie des critiques qui ont été dirigées contre les projets précédents. Le loyer n'est pas, même dans les villes, la mesure de la richesse ; il est imposé souvent par des conditions de profession, de situation, de goût ; il ne peut donc pas servir de base à un impôt sur le revenu.

Puis, ce projet était atteint de vices qui en rendaient l'application impossible. Il était compliqué, il créait l'arbitraire et violait la règle de l'unité de l'impôt.

Tout d'abord, l'impôt sur le revenu, qu'il créait, devait avoir une assiette toute différente dans les communes de moins de 5.000 habitants et dans celles de plus de 5.000 habitants. Dans les premières, les contribuables étaient à la merci de la taxation administrative ; le revenu de chaque contribuable devait être évalué par le contrôleur, après avis des autorités locales. Dans les secondes, les indices extérieurs, c'est-à-dire le montant du loyer, étaient pris en considération. Mais, la règle n'était pas absolue, de sorte que pour le même impôt, il y avait deux classes de citoyens : ceux qui seraient taxés administrativement et ceux qui le seraient d'après les signes extérieurs. Puis, quand une commune de plus de 5.000 habitants passerait dans la catégorie de celles de moins de 5.000 habitants, le mode de taxation devrait être modifié, et l'assiette de la taxe y changerait du tout au tout.

D'ailleurs, ni dans l'un, ni dans l'autre cas, le mode d'assiette de l'impôt ne serait assuré. En effet, pour les petites communes, le préfet pourrait exceptionnellement ordonner l'institution d'un tarif de coefficients à appliquer aux loyers ; de sorte qu'on ne saurait jamais sous quel régime on serait placé, cela dépendrait du préfet, dont il y aurait lieu de craindre les faveurs pour les gens de son parti ou la pression pour ses adversaires.

Dans les villes de plus de 5.000 habitants, l'arbitraire ne s'appliquerait plus à une collectivité, mais à

un contribuable déterminé. Son revenu, dit le projet, sera calculé en raison de la valeur locative de son habitation, à moins que l'administration n'ait connaissance d'un revenu supérieur à celui qui résulte de l'application du tarif. Voilà une ville, un quartier, une rue, tout le monde y sera taxé à l'impôt personnel sur le revenu, d'après un certain coefficient de la valeur locative d'habitation, mais l'administration déclarera que pour une personne, elle va faire une exception et elle la taxera autrement, parce que, en ce qui la concerne, elle a connaissance d'un revenu supérieur à celui qui résulte de l'application du tarif.

« Sommes-nous en Chine, s'écrie M. Leroy-Beaulieu, sous le régime des mandarins, pour qu'on ose écrire des lignes pareilles ?

« Ce pays de France a fait, il y a 112 ans, une révolution pour jouir de l'unité de l'impôt, de règles fixes et uniformes dans l'assiette de l'impôt, et on veut lui infliger un régime de taxes où l'incohérence et l'arbitraire s'épanouissent sans aucun frein (1) ».

Il est vrai que le contribuable qui se croira surtaxé pourra réclamer ; mais s'il succombe dans sa réclamation, il encourra des amendes très élevées. Pour appuyer sa réclamation il devra présenter des actes authentiques, des livres de commerce régulièrement tenus et tous autres documents. Pourtant M. Caillaux, dans l'exposé des motifs, affirmait que jamais la population française ne s'accommodera de la « présentation des livres de commerce, de recherches

(1) Leroy Beaulieu : *Économiste français*, 1900.

dans la comptabilité personnelle, d'investigations à domicile ».

« Il y aura un moyen très simple, dit M. Leroy-Beaulieu, pour l'administration, et il est vraisemblable qu'elle en usera, de contraindre les contribuables à cette extrémité d'apporter leurs livres, ou bien de supporter, par la répugnance à le faire, des taxes écrasantes et disproportionnées avec leur revenu. Les agents du fisc, quand un contribuable ne réclamera pas, n'auront qu'à l'augmenter l'année suivante et ainsi de suite, et certainement beaucoup ne se gêneront pas pour le faire (1) ».

M. Caillaux répond à cette objection que les agents des contributions directes ont trop le sentiment de la mesure et de l'équité pour se laisser aller à des excès de zèle. C'est là la seule garantie. Il faut avouer qu'en fait les contribuables seraient dépourvus de toute autre sauvegarde.

Quant aux résultats financiers du projet, ils sont tout au moins aléatoires; les statistiques de l'auteur ne reposent sur aucune base solide; on se jetterait dans un inconnu redoutable.

Nos contributions directes actuelles, notre contribution personnelle-mobilière notamment, sont de beaucoup préférables, quitte à leur apporter quelques retouches de détails. Un auteur américain, Seligmann, écrivait récemment : « Plus je réfléchis, plus je suis convaincu que le système fiscal français est celui qui concilie le mieux la démocratie et la liberté ».

(1) Leroy-Beaulieu : *Économiste français*, 1900.

II

1° Second projet Cochery (1897).

Dans les projets précédents, nous avons vu une transformation radicale de notre contribution mobilière ; son principe était changé du tout au tout et on cherchait à en faire un impôt sur le revenu présumé d'après les signes extérieurs.

Avec les deux projets que M. Cochery, ministre des finances, déposa le 4 juin 1896 et le 9 février 1897, nous allons étudier une nouvelle réforme.

Le caractère actuel de la contribution est conservé, on ne cherche pas le revenu, on cherche les signes extérieurs de la richesse et on les frappe directement, en essayant de corriger ce que notre impôt sur les loyers a de défectueux.

Le 4 juin 1896, M. Cochery déposait un projet dans lequel il proposait de remplacer les contributions directes par un impôt sur le revenu.

« A partir du 1^{er} janvier 1897, portait l'article 1^{er}, les impôts destinés à atteindre les revenus sous leurs diverses formes, en remplacement des contributions directes, des redevances des mines et de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, sont réparties en cinq cédules, savoir :

1° Cédule A, impôt sur le revenu des propriétés bâties ;

2° Cédule B, impôt sur le revenu des propriétés non bâties ;

3° Cédule C, impôt sur le revenu des capitaux mobiliers ;

4^o Cédule D, impôt sur les revenus professionnels ;

5^o Cédule E, taxe d'habitation. »

Ce projet ayant échoué, M. Cochery présentait l'année suivante un nouveau projet par lequel il supprimait la contribution mobilière et la remplaçait par une taxe d'habitation reposant sur les mêmes bases que celle dont l'établissement avait été proposé dans son premier projet ; sauf quelques différences toutefois dans le mode de distribution des contingents, dans l'augmentation des déductions accordées pour charges de famille et dans le pouvoir laissé aux répartiteurs de tenir compte, dans une mesure déterminée, des circonstances exceptionnelles qui peuvent amoindrir les facultés contributives des redevables. Ceci mis à part, le principe étant le même, nous n'étudierons que le projet du 9 février 1897.

A la contribution personnelle-mobilière, M. Cochery substitue donc une taxe d'habitation. Cette taxe sera composée de deux éléments.

D'abord une taxe sur les loyers comportant pour chaque contribuable la déduction d'un minimum de loyer, ainsi que des déductions spéciales pour les contribuables chargés de famille.

Puis, en second lieu, une taxe complémentaire établie sous forme de majoration de la taxe précédente calculée à raison du nombre des domestiques employés par les contribuables, ainsi que des chevaux et voitures de luxe dont ils font usage.

Cette taxe d'habitation serait comme la contribution personnelle-mobilière actuelle, établie en principe par voie de répartition ; en principe, disons-nous, car pour la déduction des charges de famille et l'application des majorations, on appliquerait le

système de la quotité, celui de la répartition étant restreint aux autres parties de la taxe.

C'est qu'en effet, lorsque l'impôt repose comme actuellement sur l'intégralité des loyers d'habitation sans déductions ni majorations d'aucune sorte, la formation des contingents est chose relativement facile ; il suffit de constater le montant des valeurs locatives des locaux habités par les imposables, sans se préoccuper de leur importance, ni de la situation de famille des occupants, et de répartir ensuite le contingent au prorata de ces valeurs locatives. Il n'en est plus de même lorsque la répartition individuelle comporte, comme dans la taxe d'habitation proposée, la déduction d'un minimum de loyer, des déductions spéciales pour charges de famille et des majorations à raison de certains signes extérieurs de la richesse. C'est pour résoudre ce problème, que M. Cochery admet simultanément le système de la quotité et celui de la répartition.

Pour la fixation des contingents départementaux le premier projet de M. Cochery, et avant lui les projets de M. Burdeau, du 17 mars 1894, et de M. Ribot, du 22 octobre 1895, basaient la répartition sur les valeurs locatives de tous les locaux assujettis à la contribution mobilière. Cette base qui aurait été acceptable s'il s'était agi uniquement de remanier les contingents sans diminuer le nombre des imposables, était défectueuse et produisait des inégalités dans le taux de l'impôt de département à département, lorsqu'on poursuivait en même temps, comme le faisaient les projets précités, l'exonération de certaines catégories de contribuables, parce qu'on faisait ainsi entrer dans le calcul des contingents départemen-

taux des valeurs locatives qui devaient être négligées dans la répartition individuelle. Les projets admettant de plus, pour le calcul des cotes individuelles, la déduction d'un minimum de loyer, les inégalités s'accroissaient encore par le motif que les déductions ainsi opérées établissaient entre les valeurs locatives nettes servant de base aux cotisations individuelles, et les valeurs locatives brutes d'après lesquelles les contingents étaient calculés, des écarts dont l'amplitude était très différente de département à département.

Dans son nouveau projet, M. Cochery a cherché à remédier à ces inconvénients en éliminant, pour la formation des contingents départementaux, toutes les valeurs locatives qui ne doivent pas entrer dans le calcul des cotisations individuelles. Pour procéder à cette élimination, il fixe tout d'abord le chiffre de loyer à partir duquel naîtra l'obligation de payer l'impôt. Ce chiffre ne peut être uniforme pour toutes les catégories de communes, car la cherté des loyers va en grandissant, au fur et à mesure que le chiffre de la population des localités s'élève, et le même loyer représente la richesse dans les campagnes et quelquefois l'indigence dans les grandes villes. Il ne peut être le même non plus dans la même catégorie de communes, car la cherté des loyers ne varie pas seulement entre les villes et les campagnes, mais encore de département à département.

Dans ces conditions, il propose de fixer à la moitié de la valeur locative moyenne constatée pour chaque catégorie de communes dans chaque département, le chiffre de loyer à partir duquel le droit à l'exemption sera acquis aux contribuables. Mais il admet, toute-

fois, une exception à cette règle, à l'égard des communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris et des villes de plus de 200.000 habitants. A raison des conditions économiques particulières dans lesquelles se trouvent ces localités, on ne comprendrait dans les bases de calcul des contingents départementaux que les loyers d'habitation qui dépasseraient :

220 francs dans les communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris ;

240 francs dans les villes de Lyon, Marseille et Bordeaux ;

400 francs dans la ville de Paris.

Voilà donc déterminé le contingent départemental. Sous la législation actuelle, les Conseils généraux doivent le répartir entre les arrondissements, et les Conseils d'arrondissement entre les communes. M. Cochery propose de modifier cet état de choses en ce qui concerne la taxe d'habitation.

Si, en effet, le législateur peut, sans inconvénients, pour la fixation des contingents départementaux, adopter, comme limite d'exemption, un chiffre de loyer uniforme pour toutes les communes de chaque département qui appartiennent à la même catégorie de population, ce chiffre, trop faible pour les uns, trop fort pour les autres, se compensant pour l'ensemble de la catégorie, il n'en est plus de même quand il s'agit du minimum de loyer qui doit être employé pour le calcul des cotes individuelles ; ce minimum doit être choisi de manière à être exactement approprié à la situation économique de chaque commune.

Pour arriver à ce résultat, l'auteur dispose que le minimum de loyer dont il sera fait usage dans chaque commune, pour la répartition individuelle, sera déter-

miné chaque année, pour l'année suivante, par le Conseil général, dans sa session du mois d'août, sur la proposition du Conseil municipal et après avis du Conseil d'arrondissement.

Il pose, néanmoins, certaines limites à l'arbitraire des Conseils généraux. Dans son premier projet, il disposait que le minimum de loyer devait être compris :

Entre 30 et 60 francs pour les communes de 1.000 habitants et au-dessous ;

Entre 45 et 90 francs pour celles de 1.001 à 5.000 habitants ;

Entre 90 et 180 francs pour celles de 5.001 à 30.000 ;

Entre 115 et 230 francs pour celles de 30.001 à 200.000 habitants ;

Entre 125 et 250 francs pour celles de 200.001 habitants et au-dessus ;

Et de 400 francs pour Paris.

Mais, enserrés dans ces limites, les Conseils généraux n'avaient pas la possibilité d'assigner à toutes les communes un minimum convenable ; la limite inférieure de 30 francs était trop élevée pour certains départements, et la limite supérieure de 60 francs insuffisante pour d'autres.

Aussi, le second projet dispose-t-il que, dans chaque commune, le minimum de loyer dont il devra être fait usage pour la répartition individuelle ne pourra être fixé ni au-dessous de la moitié, ni au-dessus du double du minimum employé pour le calcul du contingent départemental à l'égard de la catégorie de communes dont fait partie la localité. Ainsi, dans un département où le minimum employé pour le calcul du contingent départemental serait de 30 francs, en ce qui concerne les communes de 1.000 habitants et au-dessous, le

Conseil général ne pourrait fixer, pour aucune des communes de cette catégorie, le minimum destiné à la répartition individuelle au-dessus de 60 francs, ni au-dessous de 15 francs.

Les contingents ainsi mis en harmonie avec les forces contributives des diverses circonscriptions administratives, seront modifiés annuellement avant toute répartition entre les communes, tant en raison des constructions nouvelles, reconstructions ou additions de constructions et des démolitions totales ou partielles, que des locaux d'habitation devenant vacants ou ayant cessé de l'être. Les sommes à retrancher des contingents ou à y ajouter seront déterminées par l'application du taux de 4,50 % à la valeur locative intégrale des locaux d'habitation qui donneront lieu aux modifications. En ce qui concerne les maisons nouvellement construites, reconstruites ou agrandies, l'accroissement du contingent aura lieu dès que ces immeubles seront habités.

Cette taxe d'habitation sera due par tout habitant français ou étranger, de l'un ou de l'autre sexe, à raison de chaque habitation meublée occupée par lui ou à sa disposition, soit dans la commune de son domicile réel, soit dans toute autre commune, alors même qu'il est propriétaire de cette habitation ou qu'il en jouit à titre gratuit. La taxe sera basée sur la valeur locative d'habitation déterminée, en ce qui concerne la répartition individuelle, conformément au paragraphe 3 de l'article 12 de la loi du 15 juillet 1880, sur la patente, c'est-à-dire d'après le prix des baux et des déclarations de locations verbales, lorsque les maisons sont louées, et, dans le cas contraire, par voie de comparaison ou d'appréciation.

Du moment que la valeur locative est seule imposable, on ne devra pas comprendre, dans l'évaluation de cette valeur locative, les locaux professionnels, qu'il s'agisse d'un commerce, d'une industrie, d'une profession libérale, d'une exploitation agricole, non plus que les locaux affectés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats et aux bureaux des fonctionnaires publics.

Il y a une catégorie de contribuables pour lesquels la déduction des locaux professionnels ne saurait s'appliquer et qui, néanmoins, méritent une atténuation de charges ; ce sont les médecins, avocats, etc., qui sont tenus, par les nécessités de leur profession, à prendre des maisons ou des appartements d'un prix exceptionnellement élevé. Aussi, le projet porte-t-il que la valeur locative d'habitation sera réduite d'un quart à l'égard des personnes qui exercent, dans des locaux faisant partie intégrante de leur habitation, une profession commerciale non soumise à la patente et qui comporte des rapports à domicile avec le public. La même réduction sera accordée aux fonctionnaires et employés qui, logés, en raison de leurs fonctions ou de leur emploi, dans des bâtiments publics, ont presque toujours une habitation d'un prix supérieur à celui qu'ils pourraient consacrer à leur loyer.

Quant aux personnes logées en garni, elles ne seront assujetties à la taxe d'habitation qu'en raison de la valeur locative de leur logement, évalué comme logement non meublé ; c'est ce que comporte notre loi du 21 avril 1832 sur la contribution personnelle-mobilière.

La taxe d'habitation sera imposée au nom du chef

de la famille ou du ménage; mais tout imposable a droit à la déduction d'un minimum de loyer, comme nous l'avons vu précédemment, et la valeur locative imposable consistera seulement dans l'excédent de la valeur locative réelle de l'habitation sur le minimum.

Lorsque plusieurs personnes habitent ensemble de manière à ne former qu'une seule famille ou un seul ménage, la taxe sera basée sur la valeur locative de l'ensemble de l'habitation commune et inscrite également au nom du chef de la famille ou du ménage. En ce qui concerne les cercles, sociétés, associations et communautés religieuses, elle est imposée en bloc au nom de ces établissements représentés par leurs présidents, gérants, directeurs, chefs ou supérieurs.

Pour répartir la taxe d'habitation, dans chaque commune, entre les contribuables, le projet reproduit le procédé suivi aujourd'hui pour la répartition de la contribution mobilière; ce seront les répartiteurs, assistés du contrôleur des Contributions directes, qui effectueront cette répartition. Pour la fixation des loyers matriciels, les répartiteurs déduiront de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable la somme représentant, pour la localité, le minimum de loyer indispensable au logement d'un ménage sans enfants.

De même, par analogie avec ce qui existe aujourd'hui, le projet propose de donner aux Conseils municipaux la faculté d'acquitter, sur les caisses municipales, une partie de la taxe d'habitation. La mesure consiste à leur permettre, sous réserve de l'approbation préfectorale, de faire usage, pour la répartition individuelle, d'un minimum de loyer supérieur à celui qui aura été adopté par le Conseil général. Le

résultat en sera de dispenser de l'impôt un plus grand nombre de contribuables, et ceux qui resteront imposés n'auront néanmoins à supporter, de ce chef, aucune surtaxe, puisque le dégrèvement sera payé à l'aide des ressources générales du budget municipal.

Le projet s'occupe ensuite des déductions à accorder pour charges de famille ou pour situations exceptionnelles et des majorations à apporter en raison du service de domesticité et de la possession de chevaux et voitures.

En ce qui concerne les déductions pour charges de famille, le projet ne réduit pas les cotes des contribuables en proportion de ces charges; il accorde à tous les chefs de famille un dégrèvement égal en valeur absolue; quelle que soit leur situation, il augmente la somme à déduire, à titre de minimum de loyer, d'un quart pour chacun des enfants mineurs et pour chacun des ascendants que le chef de famille a à sa charge. De la sorte, les contribuables dont le loyer ne dépasse pas sensiblement le minimum, seront dégrevés totalement s'ils ont des charges de famille. A Paris, par exemple, un contribuable ayant trois enfants à sa charge, ne deviendra imposable qu'autant que son loyer dépassera 700 francs, tandis qu'un ménage sans enfants sera taxé lorsque son loyer sera supérieur à 400 francs.

En sens inverse, le minimum de loyer sera réduit de moitié à l'égard des célibataires et des veufs sans enfants : ainsi, à Paris, un célibataire ou un veuf sans enfants deviendra imposable lorsque son loyer dépassera 200 francs.

Remarquons que les contingents des départements et des communes dans la taxe d'habitation sont fixés

sans tenir compte des déductions afférentes aux charges de famille. Il s'agit là, en effet, de détaxes qui tiennent à la situation personnelle des contribuables et dont l'importance, essentiellement variable suivant les régions et les localités, ne peut, comme le nombre et le montant des loyers d'habitation, être apprécié à l'avance.

Le bénéfice de ces déductions ne sera accordé qu'aux contribuables qui auront fourni sur leur situation de famille, c'est-à-dire sur le nombre des enfants et des ascendants à leur charge, toutes les indications nécessaires.

Pour que les remises d'impôt ainsi accordées à raison des charges de famille ne retombent pas sur l'ensemble des contribuables de chaque département et de chaque commune, le Trésor fera le sacrifice de la partie de l'impôt qui manquera ainsi d'être mise en recouvrement, mais il profitera de la ressource complémentaire qui proviendra de la mesure édictée à l'égard des célibataires et des veufs sans enfants.

Le projet prévoit, d'autre part, des cas où, pour des causes exceptionnelles, la déduction d'un minimum de loyer, combinée avec les déductions pour charges de famille, ne suffirait pas à proportionner l'impôt aux facultés des contribuables. Aussi autorise-t-il les répartiteurs à augmenter, dans la répartition individuelle, le minimum de loyer à l'égard des personnes dont les facultés contributives se trouveraient amoindries par suite de circonstances exceptionnelles, telles qu'une maladie ou une situation notoirement obérée; mais en tout cas, ils ne pourront pas plus que doubler le minimum. De plus, pour que cette faculté laissée aux répartiteurs ne puisse donner lieu à des

abus, la somme à payer par la commune ne sera pas modifiée, contrairement à ce qui a lieu pour la déduction des charges de famille, qui a pour effet de diminuer le contingent de la commune : ici, les dégrèvements accordés retomberont à la charge des contribuables de la localité.

La taxe d'habitation est un impôt compensateur, ayant pour but d'atteindre la richesse se manifestant par les signes extérieurs : nous avons vu comment elle frappait le loyer d'habitation. Ce n'est pas tout, elle frappe d'autres manifestations de la richesse, les domestiques, chevaux, voitures, sous forme de majorations. La taxe d'habitation, établie conformément aux dispositions précédentes, sera donc majorée, d'après le projet, de :

5 p. % pour chaque domestique du sexe féminin en sus de la première ;

10 p. % pour chaque domestique du sexe masculin ;

5 p. % pour chaque cheval et chaque voiture de luxe.

Néanmoins une limite à ces majorations est posée et la taxe d'habitation ne pourra jamais être plus que doublée. Cette majoration est due même à raison des domestiques qui ne sont ni logés, ni nourris chez les personnes qui les occupent, pourvu qu'ils soient toute la journée au service d'un même contribuable. Par contre, elle ne sera pas due pour les nourrices, pour les domestiques employés habituellement pour les besoins d'une exploitation agricole ou pour l'exercice d'une profession quelconque. Les hommes de troupe employés pour leur service personnel ou pour le service de leur famille par les officiers des armées de

terre et de mer et assimilés, et auxquels les règlements militaires leur donnent droit, ne seront pas compris non plus dans le calcul de la majoration.

De même, il ne sera tenu compte que des voitures et des chevaux employés habituellement pour l'agrément ou le service de la famille; ceux qui ne sont habituellement utilisés que pour l'exercice d'une profession et qui, par l'application de l'article 3 de la loi du 22 décembre 1879, ne sont soumis qu'à la moitié des taxes établies par les lois des 2 juillet 1862 et 23 juillet 1872, ne donneront pas lieu à la majoration.

La majoration sera due, par les contribuables qui ont plusieurs résidences, dans chacune de ces résidences, à raison tant des domestiques que des voitures et des chevaux qu'ils y ont habituellement à leur service personnel pendant la durée de leur séjour.

Les contribuables devront faire connaître à la mairie du lieu où ils ont une habitation meublée le nombre des domestiques et celui des voitures et des chevaux, à raison desquels ils sont imposables. Le taux de majoration sera doublé à l'égard des éléments d'imposition non déclarés ou déclarés tardivement; néanmoins la taxe d'habitation ne pourra de ce fait jamais être plus que triplée.

Le principal de la taxe d'habitation sera substitué au principal de la contribution personnelle-mobilière pour le calcul du produit des centimes additionnels départementaux et communaux, ainsi que pour le calcul de l'élément proportionnel de la taxe militaire.

M. Cochery évalue à 94.234.203 francs le produit de sa taxe d'habitation, compensation faite des déduc-

tions pour charges de famille et des majorations à raison des domestiques et des autres signes extérieurs de la richesse, soit un excédent de 6.595.819 fr. sur le produit correspondant de la contribution personnelle-mobilière. Il calcule que sa réforme atténuera les charges de 61 départements et augmentera celles de 26 départements ; cette augmentation sera de 1 à 5 p. % pour 8 départements, de 5 à 15 p. % pour 11 départements, de 20 à 30 p. % pour 2 départements, et de plus de 30 p. % pour 5 départements.

En ce qui concerne les communes, la réforme sera essentiellement favorable aux communes rurales : 35.507, de 2.000 habitants et au-dessous, seront dégrevées dans l'ensemble de 5.664.916 francs, tandis que les autres communes subiront une augmentation de 12.260.735 francs.

Enfin, vis-à-vis des contribuables, alors que le nombre des ménages exemptés de la contribution personnelle-mobilière n'est aujourd'hui que de 2.954.157, la taxe d'habitation exonère par la déduction d'un minimum de loyer 5.368.873 ménages, et les déductions pour charges de famille assureront l'exonération à 1.433.233 ménages. De sorte que 6 millions 1/2 de ménages seront ainsi exemptés de la taxe d'habitation.

Le nombre des ménages étant de 10.676.039, moins de 4 millions de contribuables seront soumis à la taxe d'habitation, et parmi ces 4 millions, un grand nombre verront encore leurs cotisations actuelles diminuées.

Tel est le projet : en deux mots, suppression de la contribution personnelle-mobilière, son remplace-

ment par une taxe d'habitation basée sur les loyers. Que faut-il en penser ?

Cette substitution a d'abord pour effet de dégager la contribution personnelle de la mobilière et ne conserver que cette dernière partie de la taxe. Est-ce un bien de supprimer ainsi la contribution personnelle ? La Constituante, on le sait, avait fait du paiement de cette modique capitation une condition de la capacité électorale : n'était classé parmi les citoyens actifs que l'homme inscrit sur les contrôles de la garde nationale et sur les rôles de la contribution personnelle. On croyait alors que l'impôt était une dette commune à tous les citoyens, et on faisait à chacun d'eux, dans le pompeux langage du temps, « une honorable obligation de prendre sa part des charges nationales. » C'était là une saine idée, pensons-nous : il y a une leçon de choses dans ce petit versement que le prolétaire non indigent est tenu de faire chaque année au bureau du percepteur ; cela lui apprend que son bulletin de vote n'est pas absolument gratuit, que sa part de souveraineté ne va pas sans une part de responsabilité et de sacrifice. Il semble donc pour ces motifs qu'il serait bon que cette modique contribution directe fût maintenue. Néanmoins, à la rigueur, on pourrait admettre sa suppression, attendu qu'elle n'est plus guère perçue que dans les campagnes et dans les petites villes, puisque la plupart des grandes villes usent de la faculté que la loi leur accorde de la racheter par un prélèvement sur les produits de leur octroi : cette abolition des cotes personnelles équivaldrait ainsi à une décharge assez importante des populations rurales.

La transformation de la contribution personnelle-

mobilière en taxe d'habitation a un autre résultat avantageux : c'est de mieux préciser le caractère de la contribution mobilière, en l'établissant très catégoriquement sur la valeur locative d'habitation et en enlevant aux répartiteurs la faculté, dont ils usent dans presque toutes les campagnes, comme nous l'avons vu, de la transformer en une sorte d'impôt arbitraire sur les facultés générales présumées des contribuables : à ce point de vue, on ne peut qu'applaudir à cette sorte de définition légale plus précise et meilleure de cette contribution directe.

Malheureusement, le projet a d'autres résultats, inadmissibles ceux-là : c'est d'abord d'exempter complètement de l'impôt 6 millions et demi de contribuables sur 10 millions et demi, par conséquent près de 60 p. %. On voit le péril de cette immunité des taxes directes aux contribuables inférieurs : ces taxes sont les bases des taxes locales, et peu à peu, par la force des choses, celles-ci arriveraient à avoir la même assiette et à comporter les mêmes immunités que les taxes nationales ; de sorte que les localités se trouveraient administrées et taxées par ces 60 p. % des électeurs que le projet exempté de toute taxe.

Une autre conséquence serait que, dans certaines communes rurales, tout l'impôt pourrait être payé par deux ou trois propriétaires seulement, quelquefois même par un seul. Il existe, en effet, des communes qui ne comptent que 150 ou 200 habitants, parfois moins. Si, dans ces communes, il se trouve une maison très importante, et une ou deux autres qui le sont assez, cela suffit pour faire que toutes les autres habitations soient au-dessous de la moitié de la valeur locative d'habitation moyenne par ménage, et

par conséquent soient complètement exemptées de l'impôt. On ferait ainsi aux personnes aisées qui habitent les petites communes un sort analogue à celui des curiales à la fin de l'empire romain, et l'on sait que ce fut une des causes de la ruine de cet empire.

Puis, si le contribuable unique, ou les deux ou trois contribuables d'une petite commune, venaient pour des raisons quelconques, parmi lesquelles le poids des charges fiscales, à quitter la commune, voilà toute l'assiette de l'impôt dans cette commune qui serait bouleversée.

L'impôt sur l'habitation doit être payé absolument par tout le monde, sans aucune exception que les indigents. Et c'est un des traits les plus fâcheux du projet de M. Cochery que de vouloir créer des légions de citoyens ruraux qui seraient exemptés de l'impôt d'habitation et qui voteraient cet impôt d'habitation que leurs voisins doivent payer.

Un autre danger des immunités pour les petites cotes introduites par cette taxe d'habitation est de laisser nombre de communes sans contribuables quelconques. Il y a en effet 6.703.291 cotes personnelles-mobilières en dehors de Paris, et les $\frac{3}{5}$, soit 3.921.000, ne dépassent pas 10 francs, centimes additionnels compris, et plus des $\frac{4}{5}$ ne dépassent pas 20 francs. La moyenne des cotes pour toute la France, moins Paris, est de 16 francs 20; et dans les départements pauvres, la moyenne départementale tombe à 7 ou 8 francs au maximum. Si donc on dégrève toutes les cotes mobilières au-dessous d'un certain quantum, il y aura des départements qui ne contiendront qu'un chiffre infime de contribuables, et beaucoup de com-

munes n'en compteront pas un seul. Le projet essaie bien de prévenir ce résultat, et, pour cela, il ne fait pas partir le dégrèvement d'un taux uniforme de loyer pour toute la France ou même pour toutes les communes d'une égale population; il n'exempte que les loyers qui sont au-dessous de la moyenne des loyers dans chaque commune. Mais alors il commet là une inégalité flagrante : ainsi, dans telle commune de tel département pauvre, la moyenne de la valeur locative est de 20 francs, par exemple, par logement; alors tous ceux qui occuperont un local d'une valeur locative de 21 à 22 francs, continueront à payer l'impôt, tandis que dans telle commune de tel département plus riche, où la valeur locative sera de 150 à 200 francs par logement, tous ceux qui occuperont un logement d'une valeur locative de 149 à 199 francs respectivement seront exempts de l'impôt. Ainsi l'habitant des départements pauvres, s'il occupe un appartement de 21 à 22 francs, lequel serait supérieur à la moyenne de sa commune, paiera la taxe d'habitation; l'habitant des départements riches qui aura un loyer de 149 ou 199 francs, lequel serait inférieur à la moyenne de sa commune, en sera exempté. Ce serait l'impôt variant dans des proportions énormes, suivant les départements et les communes; or, c'est précisément l'un des griefs contre notre mobilière actuelle.

Un point acceptable du projet de M. Cochery est ses déductions pour charges de famille. La somme à déduire pour minimum de loyer, avons-nous vu, serait augmentée d'un quart pour chacun des enfants mineurs et pour chacun des ascendants à la charge de la famille; elle serait, au contraire, réduite de moitié

à l'égard des célibataires et des veufs sans enfants. Il est, en effet, légitime de tenir un certain compte du nombre des enfants ou des ascendants dans la cote mobilière ; mais nous estimons que les atténuations ou aggravations qu'il préconise sont exagérées : réduire d'un quart par enfant la cote mobilière, c'est s'exposer à rendre singulièrement incertain le rendement de l'impôt. D'autre part, il est souverainement injuste, pour la plupart des cas, d'augmenter la cote ou de réduire le minimum de loyer non imposable, ce qui est la même chose, pour les veuves sans enfants. Voilà, par exemple, un ménage d'ouvriers ou de paysans qui est exempté d'impôt par l'exiguïté de sa demeure : c'est qu'il est fort pauvre. Le mari vient à mourir ; de ce chef, la veuve est nécessairement appauvrie, et pourtant, d'après le projet, elle devra payer un impôt que le ménage, quand le mari vivait, ne supportait pas !

Quant aux majorations à raison des domestiques, des voitures et des chevaux, elles prêtent également à critiques. La taxe d'habitation sera majorée, dit le projet, de 5 % à raison de chaque domestique femme en sus de la première, de 10 % à raison de chaque domestique homme, et de 5 % à raison de chaque cheval et de chaque voiture.

Nous allons voir de suite où l'on en arriverait avec cette graduation. Voici un propriétaire rural ayant cinq domestiques, dont deux femmes, un domestique d'intérieur et un cocher ; de ce chef, sa contribution sera augmentée de 25 % ; il a trois chevaux et quatre voitures, ce qui n'a rien d'extraordinaire, car on a des voitures pour les diverses saisons et de nombre de places différent ; de ce chef, il verra sa contribu-

tion relevée de 75 %, et avec les 25 % du chef des domestiques, cela fera 100 %. Elle sera doublée ; or, comme elle est déjà très lourde, ce sera souvent un poids écrasant. Notons que les chevaux et les voitures sont déjà imposés et le resteront en plus et en dehors de la taxe d'habitation. De sorte qu'au bout d'un certain temps, cette taxe-là changera les habitudes des propriétaires ruraux, qui finiront par réduire le nombre de leurs domestiques, de leurs chevaux, de leurs voitures.

Ces taxes écrasantes se répercuteront forcément : on croit établir un impôt très dur sur les riches ; ceux-ci sont, en effet, très rudement frappés ; mais, comme il arrive toujours en pareil cas, un certain nombre d'entre eux, sinon tous, se replie et se restreint, réduit l'usage de l'objet surtaxé, et, en définitive, l'impôt atteint ceux qui fabriquaient cet objet.

Une taxe sur les voitures qui, dans certains cas, sera de plusieurs centaines de francs, aura pour résultat de réduire considérablement l'achat des voitures, et les ouvriers carrossiers se trouveront gravement frappés par l'impôt visant les riches, sans compter que la productivité de l'impôt sera menacée. C'est ce qu'ont compris les chambres syndicales des carrossiers de Lyon, selliers et autres métiers se rattachant à l'industrie des voitures ; aussi, lors du dépôt de ce projet, ont-elles protesté contre l'établissement d'une telle taxe, où elles voyaient la ruine de leur industrie.

De même pour les producteurs de chevaux, déjà très menacés par les industries mécaniques, qui se plaignent de ne pas vendre assez leurs produits, qui récoltent aussi des fourrages qu'ils ne peuvent vendre assez cher ; si on empêche les gens riches d'avoir des

chevaux de luxe, on les jettera par là en pleine crise. Et quelle contradiction ! Voilà un gouvernement qui donne de grosses subventions pour l'amélioration de la race chevaline et qui, d'autre part, propose d'énormes impôts sur la possession de chevaux de luxe.

Quant aux domestiques, si on met, à leur sujet, une taxe qui, au lieu d'être minime, pourra, dans certains cas, aller jusqu'à plusieurs centaines de francs par tête, il est certain que le nombre s'en trouvera réduit ; il arrivera très fréquemment que des personnes étant moins au large que ne le laissera supposer leur train de maison, congédieront un domestique sur trois, ou même sur deux ; beaucoup de ménages s'habitueront à ne plus avoir de domestiques hommes : les Anglais, par exemple, tout en se faisant très bien servir, en ont beaucoup moins que nous. D'autant plus qu'il sera facile de remplacer un domestique à demeure par des auxiliaires à la journée : couturières, cuisinières pour extras, frotteurs, maîtres d'hôtels occasionnels, etc. ; les apparences seront ainsi sauvées et l'impôt sera escamoté.

Nous terminons par là l'étude du projet de M. Cochery, que nous avons pris comme type des réformes qu'on a proposées sur notre contribution, tout en lui conservant son caractère d'impôt sur les loyers, corrigé par la prise en considération des autres signes de la richesse.

En 1894, M. Burdeau avait présenté un projet analogue : il remplaçait notre contribution personnelle-mobilière par une contribution d'habitation composée d'une taxe sur les loyers, applicable à tous les citoyens possédant des moyens suffisants d'existence, et d'une taxe complémentaire basée également sur le loyer et

qui serait réclamée aux contribuables ayant des domestiques attachés à leur service personnel ou à celui de leur famille.

Une déduction pour charges de famille était établie pour les contribuables dont le loyer imposable ne dépassait pas un chiffre déterminé, lorsque ces contribuables avaient plus de deux enfants susceptibles d'être considérés, par leur âge, comme étant réellement une charge pour eux.

Un minimum de loyer était exempt d'impôt; ce minimum était déterminé chaque année par le Conseil général, en considération de la somme représentant, pour la commune, le minimum de loyer indispensable au logement d'une famille.

La taxe sur les domestiques était due par tout contribuable occupant habituellement un ou plusieurs domestiques; elle consistait en une majoration de la taxe sur les loyers, et son taux en était fixé en principal à 40 % du montant en principal de la taxe sur les loyers; ce taux était réduit de moitié lorsque le contribuable n'employait qu'un seul domestique du sexe féminin.

Ce projet comportait les mêmes critiques que nous avons faites au projet de M. Cochery : d'une part, la taxe ainsi créée ne devait pas porter sur tout l'ensemble des citoyens, et, dans certaines communes pauvres, ne devait incomber qu'à un tout petit nombre d'individus, quelquefois à deux ou trois seulement; d'autre part, la majoration exagérée sur les domestiques, surélevant de 20 à 40 % l'impôt sur les loyers, aurait eu les plus funestes effets sur cette classe de citoyens.

2° Projet Ribot.

Le 22 octobre 1895, M. Ribot présentait également un projet portant transformation de la contribution personnelle-mobilière. Il voulait créer un impôt personnel basé sur l'ensemble des facultés des contribuables ; mais, pour asseoir cet impôt, au lieu de recourir à la déclaration obligatoire ou à la taxation administrative pour déterminer directement le montant des ressources des contribuables, il se bornait à les évaluer d'après les signes extérieurs.

Il maintenait donc la contribution personnelle-mobilière, « la véritable forme française de l'impôt sur le revenu », dit-il dans l'exposé des motifs. Et il ajoutait : « Cette méthode de préjuger la fortune d'après le loyer d'habitation est conforme à la doctrine posée par le législateur de 1791. »

Nous allons voir, d'ailleurs, que son projet ne ressemble en rien aux principes posés par la loi de 1791.

Il se demande tout d'abord s'il doit conserver à son nouvel impôt le système de la répartition, et il conclut en faveur de l'affirmative, car, avec le système de la quotité, les répartiteurs pourraient impunément prononcer des exemptions abusives et se laisser aller à une générosité exagérée ; avec la répartition, au contraire, ils sont tenus d'exercer leur mission avec plus de réserve et de ne dispenser du paiement de l'impôt que les personnes véritablement dignes d'exemption. Puis, l'intervention des assemblées locales dans la distribution des contingents lui semble

une garantie pour les contribuables; il pense que l'impôt dont les bases ont été contrôlées par leurs élus sera accepté par eux plus facilement.

Puis le projet passe à la répartition des contingents : d'après la loi en vigueur, il doit être tenu compte, dans la répartition, non seulement des valeurs locatives d'habitation, mais aussi des taxes personnelles. M. Ribot ne fait pas entrer ces dernières dans les éléments de la répartition des contingents, car il estime que ce serait une cause d'inexactitudes, étant donné que le taux de la taxe personnelle est fixé d'une manière arbitraire par les Conseils généraux. Il ne retient donc que les valeurs locatives d'habitation pour servir de base à la répartition. En outre, il tient compte du degré de cherté des loyers dans chaque localité, cherté qui augmente en raison du chiffre de la population. Aussi au point de vue de l'application du taux de l'impôt, les valeurs locatives d'habitation ne seraient comptées pour leur valeur intégrale que dans les communes de 2.000 habitants et au-dessous; elles seraient réduites de :

5 % dans les communes de 2.001 à 5.000 habitants ;

8 % dans celles de 5.001 à 10.000 habitants ;

10 % dans celles de 10.001 à 30.000 habitants ;

12 % dans celles de 30.001 à 200.000 habitants ;

15 % dans celles de 200.001 habitants et au-dessus ;

20 % à Paris.

Puis, il fixe à 6,50 % le taux à appliquer aux valeurs locatives ainsi réduites, pour arriver à la détermination des contingents départementaux. En effet, il demande 95.482.260 francs à la contribution personnelle-mobilière et les valeurs locatives imposables

ressortissent à 1.476.754.368 francs. Le taux à appliquer à ces valeurs locatives pour obtenir le principal est donc de 6,47 % $\left(\frac{95.482.260}{1.476.754.368} \right)$

Et pour prévenir le retour des anciennes inégalités, il décide (art. 3) qu'il sera procédé tous les dix ans à une répartition, sur de nouvelles bases, des contingents de la contribution personnelle-mobilière.

Après avoir ainsi réglé les contingents départementaux, le projet s'occupe ensuite de donner aux assemblées locales les moyens de distribuer l'impôt, entre les arrondissements et les communes; d'après les règles de l'équité. Dans ce but, il impose à l'administration des contributions directes (art. 4) l'obligation de fournir chaque année au Conseil général et aux Conseils d'arrondissement des tableaux présentant l'indication des forces contributives des arrondissements et des communes; ces tableaux serviront de renseignements au Conseil général et aux Conseils d'arrondissement, pour la répartition du principal de la contribution personnelle-mobilière entre les arrondissements et les communes.

Les contingents assignés aux départements et aux communes dans la contribution personnelle-mobilière seront modifiés annuellement, au moment de la confection des rôles, en raison des constructions nouvelles, reconstructions ou additions de constructions et des démolitions (art. 5).

D'après l'article 7, on devra aussi dresser annuellement, dans chaque commune, un relevé des locaux d'habitation imposables qui se trouveront vacants, et la part d'impôt pour laquelle ces locaux auront été compris dans le contingent départemental, sera déduite d'office, au moment de la confection des rôles,

du contingent assigné à la commune, à l'arrondissement et au département.

Nous arrivons alors à la nouvelle réglementation de la répartition individuelle proposée par le projet.

Il dispose tout d'abord (art. 8) que les Conseils municipaux auront à décider si la contribution personnelle-mobilière doit être répartie en taxes personnelles et en cotes mobilières, ou en cotes mobilières seulement. « Le contingent assigné à la commune, dit-il, dans la répartition de la contribution personnelle-mobilière pourra, lorsque le Conseil municipal en aura ainsi décidé, être réparti en cotes mobilières seulement ».

Puis, il passe à la contribution mobilière ; le loyer d'habitation continuera comme aujourd'hui à servir de base, mais il apporte de nombreuses corrections dans son emploi. Partant de ce point que le loyer est un signe approximatif de la richesse dans les villes, mais qu'il ne donne plus d'indications acceptables pour les communes rurales, il fait une distinction entre les villes et les campagnes.

I. — *Villes*. — Dans les villes le loyer d'habitation est un indice de la richesse ; d'après M. Ribot, c'est le meilleur indice. Mais le loyer étant, d'après lui, une dépense plus lourde pour le pauvre que pour le riche, il rend le taux de l'impôt progressif par rapport au loyer. « Dans les communes comptant plus de 5.000 habitants, dit l'article 9, et dans les chefs-lieux de département de population moindre, les répartiteurs procéderont à la détermination des loyers matriciels en déduisant de la valeur locative d'habitation de chaque contribuable la somme représen-

tant pour la localité le minimum de loyer indispensable au logement d'un ménage sans enfants. Cet article établit donc un minimum de loyer non impossible qui sera à retrancher de la valeur locative, et par là rend le taux de l'impôt progressif.

Ce minimum de loyer sera arrêté par le Conseil général sur la proposition du Conseil municipal.

Ce minimum non impossible sera encore augmenté en raison des charges de famille. L'article 11 indique, à cet effet, que la somme à déduire à titre de minimum de loyer, sera augmentée d'un cinquième pour chacun des enfants légitimes ou reconnus, âgés de plus d'un an et de moins de seize, qui se trouveront à la charge du chef de famille. Cette déduction complémentaire profitera, d'ailleurs, aux familles riches comme aux familles peu aisées.

L'article 11 ajoute, enfin, que la déduction pourra être augmentée de moitié en faveur des personnes dont les facultés contributives se trouveraient diminuées par suite de circonstances exceptionnelles, telles qu'une situation notoirement obérée, une maladie incurable ou l'obligation de pourvoir à l'entretien de parents sans ressources.

Le projet s'occupe ensuite des majorations, et porte que les répartiteurs pourront tenir compte, dans la fixation des loyers matriciels, de la présence, chez les contribuables, de domestiques attachés à la personne ou de voitures de luxe ; ils ne pourront toutefois faire usage de ces signes extérieurs, qu'autant que le Conseil municipal aura pris une délibération dans ce sens. Le but de cette disposition est de permettre aux assemblées municipales, dans les villes où les droits d'octroi sont particulièrement élevés, de

compenser, par une diminution de l'impôt direct, ce que ces droits peuvent avoir d'excessif pour les classes laborieuses. La mesure d'ailleurs serait limitée aux contribuables qui occupent habituellement plusieurs domestiques. Quant aux voitures, la présence d'une seule est un signe de fortune certaine et est une cause suffisante de majoration.

La taxe serait établie sous forme de majoration du loyer matriciel. Elle serait de 5 % pour chaque domestique du sexe féminin, de 10 % pour chaque domestique mâle et de 10 % pour chaque voiture ; et afin de maintenir cette taxe dans des limites équitables, le projet fixe un maximum de majoration et décide que cette taxe ne pourra jamais dépasser 50 %.

Les contribuables qui auront plusieurs résidences, seront soumis à ces majorations dans chacune de leurs résidences, s'ils s'y font suivre par leurs domestiques ou par leurs voitures, ou s'ils y ont des domestiques et des voitures en permanence.

II. — *Campagnes.* — Dans les communes autres que les chefs-lieux de département et dans celles où la population agglomérée ne dépasse pas 5.000 habitants, les règles à appliquer pour la répartition individuelle sont tout autres.

Ici, l'importance du loyer n'est plus un signe suffisant de la fortune, d'une part ; de l'autre, la situation de fortune de chaque particulier n'est un mystère pour personne, et il est dès lors possible d'apprécier directement, sans cause grave d'erreur, les facultés des contribuables.

Aussi le projet propose-t-il de conserver en prin-

cipe la valeur locative de l'habitation comme fondement de l'impôt, mais d'autoriser les répartiteurs à tenir compte en même temps de tous les signes extérieurs, dont l'intervention serait de nature à corriger ce que l'indication de la valeur locative seule aurait d'inexact et à conduire à une appréciation exacte des facultés de chacun. L'article 15 cite, entre autres signes : le nombre des enfants, l'importance du mobilier, l'étendue de l'exploitation agricole, la présence de domestiques, la possession de voitures ou de chevaux de luxe. Toutefois pour éviter des abus possibles de la part des répartiteurs, la cote normale d'un contribuable ne pourra jamais être augmentée ou diminuée de plus de moitié.

En somme, pour les communes rurales, le projet consacre ce qui s'y passe en fait, comme nous l'avons vu dans une autre partie. « Ce que nous vous proposons aujourd'hui, lit-on dans l'exposé des motifs, c'est de ne pas changer le lit que l'impôt s'est fait naturellement dans les communes rurales, et de mettre les prescriptions légales en harmonie avec les faits. »

Ajoutons que, d'après le projet, la règle édictée ainsi pour les communes rurales n'est pas immuable; les conseils municipaux, sous l'approbation du Conseil général, pourront décider que pour telle commune la répartition se fera d'après le mode établi pour les villes : cette disposition a pour but de ne pas priver obligatoirement telle petite commune où la répartition de la contribution personnelle-mobilière est effectuée, comme dans les villes, d'après les valeurs locatives d'habitation, des avantages qu'elle pourrait trouver dans l'application des règles de répar-

tion édictées pour les villes, alors que peut-être la distribution de l'impôt ne pourrait s'y faire d'après le système des facultés présumées.

Selon nous, ce projet est le meilleur de ceux qui ont été présentés ; on ne peut qu'approuver les efforts faits pour dégrever les classes peu aisées par l'établissement d'un minimum de loyer non imposable, et surtout par les déductions établies pour charges de famille. Mais ce projet, comme les précédents, aurait pour résultat de ne faire porter la taxe que sur les classes riches : 26.000 communes renfermant une population de plus de 22 millions d'habitants, soit 73 p. % des communes et 59 p. % de la population, se trouveraient dégrevées. Puis les majorations excessives du fait des domestiques et des voitures seraient des plus nuisibles, nous l'avons vu en étudiant le projet de M. Cochery.

Ainsi donc tous ces projets qui cherchent à corriger notre contribution ne donnent pas entière satisfaction, quoiqu'ils soient préférables à ceux qui veulent la remplacer par un impôt sur le revenu. Est-ce à dire qu'il n'y ait rien à faire et qu'on doive se contenter de cet impôt qui fonctionne depuis soixante-dix ans sans en rien modifier ? Non : et nous allons essayer dans la dernière partie de notre ouvrage de montrer, d'une part, que toutes les objections qu'on a faites à notre impôt ne sont pas absolument fondées, mais que, d'autre part, il y aurait lieu d'apporter certains correctifs très simples.

CHAPITRE III

Réforme possible.

SOMMAIRE

Réponses à certaines critiques portées contre la mobilière. C'est une bonne contribution, juste, frappant moins la richesse en formation que le capitaliste. Il ne faut que quelques corrections : déductions pour charges de famille ; augmentations pour domestiques, chevaux et voitures. — Séparation d'avec l'impôt personnel. En faire un impôt de quotité.

Notre système fiscal n'est certainement pas parfait ; composé d'éléments hétérogènes, modifié et agrandi à maintes reprises, il manque d'unité apparente et nous ne niérons pas qu'il exige certaines retouches. Mais il est un fait que personne ne pourrait nier, un avantage prééminent que possède notre système, c'est sa productivité.

Chaque année, 4 milliards d'impôts rentrent dans les caisses publiques sans difficultés, ni retards ; et les contribuables, loin de fléchir sous le poids, n'ont cessé au contraire d'imprimer spontanément aux recouvrements un mouvement continu de progression. Et cette progression s'est manifestée non seulement au cours des années normales, mais encore aux époques de crises ; l'exemple de ce qui s'est passé après 1871 est là pour le prouver.

Evidemment l'instrument capable de tirer de la sorte chaque année 4 milliards des contribuables, sans plaintes, sans retards, sans non-valeurs appré-

ciables, avec progression continue, possède des qualités qui plaident d'elles-mêmes en sa faveur et qui méritent le respect. Et ce n'est qu'avec une extrême circonspection qu'il faut toucher à ses éléments les plus critiquables, tout en laissant intact le cadre productif du système actuel.

Que conviendrait-il donc de modifier dans notre contribution mobilière ? Et d'abord les critiques portées contre elle sont-elles toutes fondées ?

On reproche d'abord à notre impôt sur les loyers de taxer proportionnellement plus les nombreuses familles que les petites, alors que les premières auraient, au contraire, plutôt droit à l'intérêt qu'aux rigueurs du fisc. A cela, on pourrait répondre que dans une même ville, on peut, dans la plupart des cas, diminuer son loyer, partant son impôt, non pas en réduisant son habitation personnelle, mais en changeant de quartier ou d'étage, ce qui ne peut préjudicier à la santé. Néanmoins il peut arriver que ce moyen de faire diminuer son impôt ne puisse s'appliquer, ce qui arriverait pour une famille installée dans le quartier le moins cher et à l'étage le plus élevé : elle serait plus grevée qu'une famille moins nombreuse habitant le même quartier et le même étage, mais ayant un logement moins considérable, parce qu'elle a besoin de moins de place.

Aussi, sommes-nous d'avis de tenir compte, pour l'assiette de l'impôt, du nombre des membres de la famille ; ainsi on frapperait un célibataire d'une taxe plus élevée relativement à son loyer que la taxe qui frapperait un ménage dans les mêmes conditions : on réduirait aussi le taux de la taxe d'après le nombre des enfants mineurs.

Supposons que le taux de la taxe soit de 12 p. % du montant du loyer pour le célibataire, il pourrait être abaissé à 10 p. % pour un ménage sans enfants et descendre de 1 % par chaque enfant mineur vivant avec les parents. De cette façon, un ménage ayant quatre enfants ne paierait que 6 p. % du montant de son loyer, alors qu'un célibataire paierait 12 p. %.

Comme cette mesure serait prise pour venir en aide aux contribuables peu favorisés de la fortune, on pourrait aussi statuer que toutes ces déductions n'auraient pas lieu pour les loyers importants, pour des loyers dépassant 1.500 ou 3.000 fr., par exemple, suivant la population des localités.

On reproche encore à notre impôt mobilier de surcharger les personnes qui, par goût naturel, par convenance de famille ou par nécessités professionnelles, mettent à leur loyer une quote-part de leur revenu plus importante que celle qui est d'ordinaire consacrée à cette dépense, tandis qu'il épargne celles qui, par simplicité d'habitudes ou par calcul d'économies, n'affectent à leur loyer qu'une faible part de leur revenu.

Cette objection démontre, qu'en effet, l'impôt sur le loyer d'habitation n'est pas parfait, mais la perfection en matière fiscale est impossible à réaliser ; aussi pour parer à cet inconvénient, pourrait-on tenir compte dans l'établissement de la taxe des nécessités professionnelles, comme celles du médecin et de l'avocat ; on réduirait dans une certaine mesure le taux de l'impôt pour les contribuables que leur profession assujettit à un loyer d'une plus grande importance que ne leur permettrait leur fortune. Quant aux avarès qui ont des loyers au-dessous de ce que leur

fortune leur permettrait, il sera difficile de les en empêcher ; mais ce sont des cas rares, qui se reproduiraient avec n'importe quel système : puis, somme toute, ils sont ressaisis plus tard par le fisc ; à leur mort, par l'impôt sur les successions.

Un autre grief contre notre contribution est que le loyer représente pour le pauvre une dépense plus lourde que pour le riche. Nous avons eu à répondre à cette assertion au cours de cette étude et nous avons montré qu'elle était loin d'être toujours exacte. Nous avons montré qu'à Paris toutes les catégories de population consacrent le 7^{me} ou le 8^{me} de leur revenu à leur loyer, et que quand on arrive aux grosses fortunes, la quote-part du revenu consacrée au loyer est souvent supérieure à la quote-part du revenu qu'affectent à leur habitation la bourgeoisie et même l'ouvrier, d'autant plus que ces classes riches possèdent le plus souvent plusieurs habitations.

On a dit aussi qu'il fallait supprimer la contribution mobilière et que cet impôt ne pouvait pas se défendre, parce que, dans la pratique, il y a autant de méthodes de taxation qu'il y a de communes en France ; ainsi dans certaines communes on taxe d'après le revenu présumé : si un propriétaire vend sa maison, et que d'autre part on sache qu'il a des revenus, on suppose alors qu'il a placé les fonds qu'il a retirés de cette vente, qu'il en tire un revenu et on le taxe.

Cela est vrai, cette contribution mobilière s'applique en raison des facultés dans un très grand nombre de petites communes ; certains disent que cela fonctionne à la satisfaction générale ; néanmoins

dès injustices seraient possibles : mais lorsque les contribuables se trouvent lésés, ils ont un recours légal, ils peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État, et jamais cette juridiction administrative ne leur a donné tort.

Autre question : on peut se demander s'il conviendrait de frapper tous les loyers sans exception et tous à un taux uniforme, ou s'il ne serait pas juste d'établir un minimum de loyer exempt d'impôt, comme certains projets l'avaient proposé et comme cela existe dans certaines grandes villes, à Paris, par exemple, où les petits loyers, ceux au-dessous de 400 francs de valeur matricielle, 500 francs de valeur réelle, sont exempts de l'impôt mobilier. Pour justifier cette exemption, on dit qu'elle est pour les petits contribuables une compensation à la surcharge qu'ils éprouvent du chef des impôts indirects.

Selon nous, l'impôt direct sur les loyers étant l'un des plus faciles à établir et à recouvrer, il serait préférable de n'accorder aucune exemption complète, et de se servir au contraire de l'impôt mobilier ou de l'impôt sur les loyers, comme d'un instrument qui permettrait la suppression des taxes indirectes les plus gênantes et les plus lourdes pour le peuple, comme l'impôt sur le vin, le cidre, la bière. C'est d'ailleurs ce qui se passe à Paris, où les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ont été supprimés et où le trou creusé dans le budget municipal par cette suppression a été comblé par une surtaxe sur les loyers.

Néanmoins le système de la taxation uniforme de tous les loyers n'est pas absolu, on peut y déroger, mais il y faut beaucoup de prudence : nous avons

déjà indiqué les modérations de droit, qu'il serait utile d'établir en raison du nombre des membres des familles.

L'impôt sur les loyers d'habitation a un autre avantage, c'est qu'il fait une distinction dans la plupart des cas entre la richesse en formation et la richesse créée ; il frappe la première moins lourdement que la seconde. Or, si pour nous l'impôt doit être proportionnel à la richesse des citoyens, nous faisons cette restriction, que la fortune viagère ou provenant de l'activité personnelle sera relativement moins taxée que la fortune perpétuelle : et certes, dans la pratique, cette distinction est aussi équitable que difficile à observer.

L'impôt sur les loyers a ce grand avantage de l'appliquer pour ainsi dire automatiquement et sans que le législateur s'en occupe. Il est certain, en effet, que les possesseurs de ressources perpétuelles, c'est-à-dire les propriétaires ou les rentiers, dépensent à leur loyer une somme plus considérable que celle qui est consacrée au même objet par les possesseurs de ressources périssables ou viagères, de ressources professionnelles ou de bénéfices dus à leur activité personnelle, relativement à l'importance de leurs ressources ou de leurs bénéfices. Voilà un homme sans capital ou avec peu de capitaux, qui gagne par son travail 40.000 francs par an ; il se logera, dans la plupart des cas, plus modestement qu'un homme ayant 40.000 francs de rentes provenant d'une fortune acquise, parce que le premier aura plus besoin d'épargner que le second, et que celui-là considérera une partie de ses ressources comme devant naturellement être épargnée. Et, dans ce cas, il aura un loyer moins

important que le rentier, et par conséquent il paiera moins d'impôts.

Enfin, à cet impôt sur les loyers on pourrait joindre, comme l'avait fait l'Assemblée Constituante de 1791, quelques taxes somptuaires très simples, comme une taxe sur les voitures et une taxe sur les domestiques. En les rattachant à la taxe sur les loyers, on pourrait admettre que le taux même de cette taxe serait augmenté en raison du nombre des domestiques ou du nombre des chevaux et des voitures, qu'il s'accroîtrait, par exemple, de 10 % quand le contribuable aurait des chevaux et des voitures, et de 5 % pour chaque domestique mâle. Ou bien, plus simplement, on pourrait taxer les domestiques par tête et par sexe : 10 francs par domestique femme seule, 20 francs par domestique femme quand on en occupe deux, 25 fr. par servante quand on en utilise plus de deux ou que l'on a un domestique mâle, 25 francs par domestique mâle quand on n'en a qu'un, 30 francs quand on en a de deux à quatre, 40 francs quand on en a plus de quatre. C'est là le système belge.

En tout cas, il ne faudrait pas que les centimes additionnels vinssent majorer ces chiffres, car alors ils deviendraient excessifs; et il importe d'avoir toujours en vue cette règle que l'impôt léger est tolérable et modifie peu le genre de vie des contribuables; que l'impôt élevé, au contraire, est perturbateur et change ce genre de vie.

Enfin, on pourrait, on devrait même séparer complètement la contribution personnelle de la contribution mobilière; nous avons vu, dans le cours de ce travail, les abus auxquels donnait lieu la jonction de l'une et de l'autre de ces contributions. On pourrait

même, à la rigueur, supprimer absolument la contribution personnelle et ne laisser vivre que la mobilière, en rehaussant le principal de celle-ci pour combler le déficit causé par la disparition de la contribution personnelle; cette abolition des cotes personnelles équivaldrait à une décharge assez importante des populations rurales.

De la sorte, la contribution mobilière deviendrait une contribution d'habitation; elle aurait une base à la fois fixe : l'importance du loyer, et équitable, grâce aux déductions pour charges de famille, pour nécessités professionnelles et aux majorations à raison des domestiques, des chevaux et des voitures; elle serait ainsi à l'abri de toute critique sérieuse.

Tout le monde devrait y être soumis, sauf à maintenir dans les villes à octroi, où elles existent aujourd'hui, les immunités de loyers, qui sont, pour les petits contribuables, la compensation des impôts indirects.

La seule critique sérieuse que l'on pouvait adresser à la contribution mobilière était l'ancienneté de la répartition; cette critique ne peut plus être faite aujourd'hui, depuis la loi du 10 juillet 1901, que nous avons étudiée. Mais nous avons vu également que, malgré elle, de très nombreuses inégalités se sont produites et que le législateur a été forcé d'en annihiler les effets. Cela montre combien la répartition est difficile à établir; aussi, nous semble-t-il que le remède consisterait à transformer notre contribution de répartition qu'elle est, en impôt de quotité : les valeurs locatives sont essentiellement variables et changeantes; un impôt de répartition ne peut pas suivre ces changements; l'impôt de quotité, au con-

traire, suivrait les mouvements de variation, et, de la sorte, la contribution mobilière qui, somme toute, est une contribution juste, ne susciterait plus de protestations de la part des contribuables.

CONCLUSION

L'Assemblée Constituante, en créant la contribution mobilière, avait voulu faire participer les revenus des capitaux mobiliers aux dépenses de la nation ; pour empêcher tout arbitraire dans l'établissement de l'impôt, elle avait pris pour base de la contribution un signe extérieur qui devait révéler l'importance du revenu des contribuables, et pour déterminer la part contributive de chacun, elle avait édicté un tarif qui déterminait la corrélation entre le loyer, signe extérieur choisi, et le revenu qui devait contribuer aux dépenses de la nation ; afin d'assurer l'égalité proportionnelle entre tous les contribuables, elle avait prescrit une série de déductions et de réductions et fixé un maximum que l'impôt ne devait jamais dépasser.

Cette organisation avait un défaut : c'est d'établir un tarif uniforme dans tout le royaume, sans distinguer entre les villes et les campagnes. Mais le vice capital se trouve dans ce fait que l'Assemblée Constituante avait formulé des principes abstraits pour déterminer l'assiette de l'impôt avant de connaître le montant des revenus susceptibles d'être fournis ; elle avait réparti la charge de cette contribution au marc le franc des impôts directs et indirects de l'ancien régime, en tant qu'ils frappaient les revenus mobiliers. Ce pro-

cédé réalisait un progrès, puisque la répartition était faite entre tous les citoyens et que tous les privilèges étaient abolis; mais il laissait subsister des inégalités entre les provinces, dont quelques-unes avaient été traitées jusque-là comme pays conquis. Et la répartition se trouvait faite sur des bases un peu conjecturales. L'Assemblée Constituante avait espéré que les réclamations des contribuables amèneraient progressivement une rectification de bas en haut qui égaliserait les personnes, les municipalités, les districts, les départements, et ferait parvenir la répartition à la plus grande perfection. L'insuffisance des administrations locales ne permit pas de réaliser cette espérance; en l'an III, les réclamations devinrent si vives et la perception de l'impôt si difficile, que la suppression de la contribution mobilière fut décidée.

Rétablie en l'an V, elle devait être répartie par des jurys d'équité, mais ces jurys furent accusés d'arbitraire et en l'an VII la contribution fut répartie d'après le chiffre de la population pour un tiers, et d'après le montant des rôles des patentes pour les deux autres tiers.

La répartition devait être faite au marc le franc du loyer d'habitation, mais les répartiteurs restés sous l'influence de la législation précédente, qui voulait par l'impôt personnel-mobilier atteindre les capitaux mobiliers, continuèrent à répartir notre contribution d'après les facultés présumées des contribuables.

La loi de 1820 chercha à remédier aux inconvénients résultant de cette pratique en décidant que les contingents ne seraient fixés que d'après les valeurs locatives; la taxe personnelle et la mobilière devant être appréciées séparément. Cette loi exigeait une re-

cherche attentive du montant des valeurs locatives. Ce travail ne fut terminé qu'en 1829, et dès cette époque le Ministre des finances se préoccupa de transformer notre contribution en un impôt de quotité, le problème de l'égalité parfaite dans les charges, par l'appréciation véritable des facultés des individus, étant reconnu insoluble.

La loi du 26 mars 1831 sépara les deux impôts et fit de l'impôt personnel une taxe de quotité, mais laissa à la contribution mobilière sa nature d'impôt de répartition. Cette réforme fut si mal accueillie qu'en 1832 les deux impôts furent réunis de nouveau sous la forme d'un impôt de répartition.

Depuis cette époque, la répartition a fait l'objet de réclamations incessantes et ces dernières années surtout ont vu éclore une série de projets qui tendent tous à une meilleure distribution de l'impôt.

La loi du 10 juillet 1901, en prescrivant de prendre pour base de la répartition entre les départements les valeurs locatives évaluées en 1900 par l'administration des contributions, avait tenté de réaliser la péréquation en dégrevant les départements trop imposés, et en répartissant ce dégrèvement sur ceux qui ne l'étaient pas assez. Les avantages de cette réforme étaient de tenir compte des mouvements de population, de dégager les campagnes dépeuplées, de fixer le contingent d'après les nouvelles évaluations des valeurs locatives, le législateur et l'administration étant d'ailleurs d'accord pour laisser les répartiteurs faire leurs opérations d'après les facultés présumées des contribuables, en faisant de la contribution un véritable impôt sur le revenu.

Mais ces changements devaient avoir une réper-

cussion sur les contingents des arrondissements, des communes, et les cotes des contribuables. Les villes trop surchargées élevèrent des réclamations des plus vives et la Chambre des députés le 7 mars 1902, le Sénat le 26 mars 1902, renonçaient à cette tentative de peréquation en imposant sur le fonds de non-valeurs les surcharges que cette opération avait fait subir à ceux qui ne payaient pas leur part proportionnelle d'impôt.

Les difficultés soulevées par cette tentative qui portait cependant sur un chiffre si minime, montrent combien il sera difficile de revenir sur des errements consacrés par un usage si ancien, et la meilleure solution serait encore, malgré les inconvénients que présente cette forme d'impôt, de transformer la contribution mobilière en un impôt de quotité.

VU :

H. VIGNES.

VU :

*Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 3 avril 1902.

Le Recteur de l'Académie,

CH. ADAM,

Correspondant de l'Institut.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.....	5
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

De la Contribution mobilière en France

CHAPITRE PREMIER. — § I. — <i>Historique.</i> — L'Assemblée Constituante et les anciens impôts : l'impôt unique; la contribution mobilière, ses quatre étapes sous la Révolution; loi des 13 janvier-18 février 1791, son but, ses défauts. Loi du 7 thermidor an III, dans quel but elle fut créée, pourquoi elle échoua. Loi du 14 thermidor an V, les jurys d'équité et l'impôt sur le revenu par taxation. Loi du 3 nivôse an VII, son caractère; l'impôt mobilier est-il un impôt sur le revenu ou une taxe sur les loyers? Loi du 23 juillet 1820. Loi du 21 avril 1832..	11
§ II. — <i>Tentatives de péréquation.</i> — 1° Entre les départements, en 1829, 1832, 1841; loi du 4 août 1844; loi du 10 juillet 1901; 2° entre les arrondissements et les communes, en 1821; loi du 10 juillet 1901.....	49
CHAPITRE II. — <i>Législation actuelle.</i> — La contribution mobilière, son but, son assiette; locaux imposables, locaux non imposables; mode d'imposition des officiers; arrêté du 3 mars 1899. Règles applicables aux communes ayant un octroi; loi du 3 juillet 1846. Lois du 17 juillet 1889 et du 8 avril 1890, relatives aux contribuables ayant sept enfants mineurs à leur charge. Loi du 31 décembre 1900 créant une taxe locative de remplacement pour la Ville de Paris.....	56

Répartition de la contribution personnelle-mobilière :	
a) entre les départements : loi du 4 août 1844, loi du 10 juillet 1901; b) entre les arrondissements et les communes : loi de 1901; c) entre les contribuables : mode de procéder des répartiteurs; jurisprudence du Conseil d'État; loi de 1901	68
CHAPITRE III. — <i>Lois du 10 juillet 1901 (art. 3) et du 30 mars 1902. — Origines de la loi du 10 juillet 1901. Son but. Objections du rapporteur, M. Merlou; on fait entrer dans les bases de la répartition les valeurs locatives des locaux vacants; les réclamations des contribuables au sujet de la dernière évaluation des valeurs locatives ne sont pas encore parvenues. Réponse de M. Le Moigne : il n'entend modifier la répartition qu'entre les départements. Critique de la loi de 1844. Objections du Ministre des Finances. La réforme devant le Sénat. Effets de la loi. Circulaire du 19 juillet 1901 : la répartition entre les arrondissements, les communes et les contribuables.</i>	
	76
Amendements proposés le 7 mars 1902 à la Chambre. Vote de l'amendement Georges Berry. Les amendements devant le Sénat. MM. Strauss, Louis Legrand. Le vote du Sénat. Loi du 30 mars 1902.....	104
APPENDICE. — De la taxe sur les loyers en Algérie. — Législation étrangère.....	124
CHAPITRE IV. — <i>Objections contre notre contribution mobilière.</i>	
	131
I. — Inégalités des contingents. La loi du 10 juillet 1901..	131
II. — Défectuosités de la répartition individuelle.....	134
a) dans les communes rurales	135
b) dans les villes. Inconvénients de la jonction de la contribution personnelle fixée par les Conseils généraux à la contribution mobilière	135
Le loyer est une base insuffisante pour asseoir un impôt sur le revenu. Le loyer constitue une dépense beaucoup plus forte pour le pauvre que pour le riche.....	138
La contribution mobilière taxe également les loyers des villes et ceux des campagnes; elle taxe plus les nombreuses familles que les petites.....	139

DEUXIÈME PARTIE

Projets de réforme

CHAPITRE PREMIER. — *Étude des réformes proposées.* — Les deux catégories de projets de réforme : créer un impôt sur le revenu présumé; conserver, en la modifiant, la taxe sur les loyers..... 143

Projets créant un impôt sur le revenu présumé de MM. Dauphin, Peytral, Caillaux; points principaux : améliorer la présomption basée sur les signes extérieurs; faire varier les coefficients applicables aux loyers inversement avec le nombre d'habitants de la commune, directement avec le prix du loyer. Tenir compte des autres signes extérieurs, des charges de famille; exempter un minimum de revenu..... 144

Projets modifiant la taxe sur les loyers, de MM. Cochery, Burdeau, Ribot; points importants : minimum de loyer non taxé, détaxe pour les charges de famille, surtaxe en raison des chevaux, voitures, domestiques 147

CHAPITRE II. — *Étude des projets de réforme*..... 151

I. — Projets faisant de la contribution mobilière un impôt sur le revenu présumé..... 151

1° Projet Dauphin, 10 février 1887; exposé de la réforme : faire de la contribution mobilière un impôt de quotité portant sur la moyenne des facultés, dont la valeur locative est l'indice. Critique du projet..... 151

2° Projet Peytral, 25 octobre 1898; exposé de la réforme : faire un impôt sur le revenu déterminé par la valeur locative, la possession de domestiques, chevaux, voitures, etc. Critique de la réforme 173

3° Projet Caillaux, 12 avril 1900; exposé de la réforme : faire un impôt sur le revenu par taxation, dans les communes de moins de 5.000 habitants; par présomption tirée de la valeur locative, dans les communes de plus de 5.000 habitants. Critique de la réforme..... 203

II. — Projets de taxe sur les loyers :

- 1^{er} Projet Cochery, 9 février 1897; exposé de la réforme :
taxe d'habitation, minimum de loyer, décharges, majora-
tions. Critique de la réforme 215
- 2^e Projet Ribot, 22 octobre 1895; exposé de la réforme :
distinction entre les villes et les campagnes; dans les
villes, le loyer est la base de la taxe; dans les campagnes,
tous les signes extérieurs de la richesse peuvent être
pris en considération. Critique de la réforme..... 237

CHAPITRE III. — *Réforme possible :*

Réponses à certaines critiques portées contre la mobi-
lière. C'est une bonne contribution, juste, frappant
moins la richesse en formation que le capitaliste. Il ne
faut que quelques corrections : déductions pour charges
de famille, augmentations pour domestiques, chevaux,
voitures. Séparation d'avec l'impôt personnel. En faire
un impôt de quotité 243

CONCLUSION 255

